

Право на жилье: что изменилось

Социальный протест лета 2011-го года начался с одной-единственной палатки, которая символизировала нехватку жилья для молодых людей в Израиле. Даже когда протест распространился и на другие аспекты социальной несправедливости, проблема жилья осталась наиважнейшей, и не без основания: в последние десятилетия, вследствие политики правительства, все меньше и меньше граждан и жителей Израиля в состоянии осуществить свое основное право на достойное и доступное жилье. Эта политика выразилась, среди прочего, в существенном сокращении бюджета министерства жилищного строительства (в том числе бюджета на пособия), в ухудшении в области социального жилья и в незащищенности квартиросъемщиков и заемщиков.

Рекомендации комиссии Трахтенберга, созданной правительством в ответ на акции протеста, не привели ни к серьезным изменениям в сфере жилья. Хотя комиссия и приняла во внимание общественный дискурс, но в ее рекомендациях не содержалось изменения концепции в том, что касается права на жилье. Так, комиссия обязала государство выделять доступное жилье не во всех новых проектах, а лишь в некоторых, в рамках тендеров государственного строительства на государственных землях. Комиссия не занималась трудностями, связанными для многих семей с получением ипотечного кредита (*машканты*) и добыванием суммы в размере 40% от стоимости покупаемой квартиры; она не предложила никакого решения проблемы социального жилья; не рассматривала вообще проблему жилищной дискриминации или таких механизмов фильтрации, как отборочные комиссии (в т.н. "поселках общинного типа"); не обсуждала проблему жилищного кризиса в арабском секторе и установила такие стандарты, которые лишают арабских граждан возможности воспользоваться преимуществами проектов доступного жилья.

Таким образом, утверждение правительством главы о жилье в отчете комиссии Трахтенберга в марте 2012 г. не только не привело к значительному улучшению положения среднего класса и малоимущих семей, но в некоторых отношениях даже ухудшило его.

Прошел целый год с тех пор, как были проведены акции протеста, но ничего не изменилось: все больше и больше семей не в состоянии выплачивать ипотечную ссуду, нет продвижения ни в области защиты прав квартиросъемщиков, ни в поощрении застройки для сдачи в наем. Доступное жилье остается пустым лозунгом, а институту государственного социального жилья грозит окончательная ликвидация.

Все еще нередки случаи жилищной дискриминации, когда некоторым группам населения не позволяют селиться в определенных населенных пунктах или жилых комплексах. Эти последние три вопроса мы будем обсуждать ниже.

Ликвидация института социального жилья

Отчаянный поступок Моше Сильмана, который поджег себя в июле 2012 г. на демонстрации за социальную справедливость и вскоре скончался от полученных ран, привлек ненадолго внимание общественности к плачевному состоянию государственного жилищного фонда – социального жилья, которое имеющие право на льготы могут снимать по низким ценам. За последние два десятилетия положение на рынке социального жилья достигло низшей точки. Количество льготных квартир значительно сократилось и не соответствует растущим потребностям, а срок ожидания квартиры все удлиняется. Критерии для определения права на социальное жилье ограничены и проблематичны, и многие из тех, кто нуждается в льготном жилье, не соответствуют выставленным требованиям. Многим семьям приходится выселяться из своих квартир из-за долгов или из-за изменения статуса, в результате которого они перестают соответствовать критериям, предоставляющим право на льготное жилье. Мало делается для того, чтобы прийти с ними к какому-либо соглашению или найти для них альтернативное решение.

Одним из главных требований во время акций протеста было восстановление и расширение социального жилищного фонда, а также распространение социальной застройки на различные районы. Комиссия Трахтенберга отклонила это требование, предпочтя модель приватизации, при которой вместо государственных квартир люди, имеющие право на льготы, получают от

государства пособие на съем квартиры на частном рынке. Однако такая помощь, как бы важна она ни была, не всегда может быть достойной заменой государственному жилью. Пособие с течением лет урезается и обесценивается. Кроме того, оно изначально не соразмерно реальным ценам на жилье во многих частях страны. Немало и тех, кто получает пособие, но затрудняется найти квартиру по причине дискриминации или невозможности внести залог.

Важным результатом принятия рекомендаций комиссии Трахтенберга стало увеличение пособия на съем жилья до 3000 шек. для имеющих право на социальное жилье, но не получивших квартиры. Речь идет примерно о 2460 семьях старожилов.

Следует отметить, что эта льгота не распространяется на 40 тысяч пожилых репатриантов, также имеющих право на социальное жилье и не получивших квартиры. Финансовое положение этих людей зачастую крайне тяжелое, снять жилье на свободном рынке для многих из них почти невозможно. Однако они вынуждены тратить на съем квартиры большую часть ежемесячного пособия от Института национального страхования, предназначенного для проживания.

Еще одно достижение комиссии Трахтенберга состоит в том, что примерно 140 тысячам семьям, имеющим право на пособие на съем квартиры (но не имеющим право на государственное жилье), впервые после многих лет сокращений увеличат сумму такого пособия. Однако сумма, выделенная на увеличение пособий на съем жилья, составляет всего 160 млн. шек. в год, т.е. 15% от существующего бюджета. Следует напомнить, что в 2003 году этот бюджет был сокращен вдвое, а с тех пор обесценился еще на 30%, так что нынешнее "увеличение" бюджета почти смехотворно. (Министерство жилищного строительства требовало надбавки в 420 млн. шек., что превышает в 2,5 раза сумму, утвержденную правительством).

Кроме того, не был утвержден механизм периодического пересмотра размера пособия в соответствии с реальными ценами на жилье. Несмотря на увеличение помощи, подавляющее большинство лиц, имеющих право на пособие, будут и дальше получать менее 1000 шек. в месяц.

Еще одним ударом по фонду государственного жилья стало в прошлом году намерение отменить Закон о социальном жилье (право на выкуп квартиры). Этот социально справедливый закон, позволявший долгосрочным квартиросъемщикам государственного жилья выкупать квартиры, в которых они жили, был принят Кнессетом в 1998 году и с тех пор был заморожен Законом о государственном регулировании (*хок а-эсдерим*); его проведение в жизнь все время откладывается. В этом году правительство предложило (и не впервые) отменить его вообще. В пояснительной записке к законопроекту говорится, что «кампании по продаже привели к значительному сокращению запасов государственного жилищного фонда и сократили возможности правительства разрешать проблему жилья для населения, имеющего право на льготы». Законопроект, однако, не учитывает тот факт, что денежные средства, полученные от продажи квартир, должны были по закону быть использованы для строительства или покупки нового социального жилья – чего не произошло. То есть, причиной нехватки государственных квартир является не закон, а решение «высушить» фонд государственного жилья и не обновлять запас квартир. По состоянию на ноябрь 2012 года, законопроект не был продвинут.

Продажа государственных квартир долгосрочным квартиросъемщикам имеет своей целью продвижение важных социальных ценностей, в том числе – предоставить населению с низким уровнем доходов возможность обладания собственным имуществом, которое может быть передано по наследству, создать социальную мобильность, дать возможность вырваться из круга нищеты. Одной из целей закона также является исправление исторической несправедливости по отношению к тем, кто приехал в Израиль 50-е годы, в основном из стран Африки и Азии, и был послан на периферию в рамках политики еврейского заселения и распределения населения. Эта политика привела к возникновению центров бедноты в районах с нехваткой рабочих мест и дефицитом социальных служб; ее последствия сказываются по сей день на населении, живущем на пособия, и распространяются на следующие поколения. Вместо отмены важного закона о социальном жилье, можно внести в него поправки, с тем чтобы установить баланс между социальными нуждами и необходимостью сохранения социального жилищного фонда.

Некоторый оптимизм в отношении социального жилья пробудил законопроект, согласно которому на социальные нужды будет выделено 5% единиц жилья в рамках каждого проекта, строящегося на государственной земле. Кроме обновления государственного жилищного фонда, этот законопроект предусматривает интеграцию малообеспеченных семей в разных районах и городах, чтобы они могли получить более широкий доступ к качественному образованию, инфраструктуре и общественным услугам, поправив таким образом свой социально-экономический статус. Этот законопроект был подан от лица 32 депутатов Кнессета от всех партий и поддержан министром строительства Ариэлем Атиасом. Под давлением министерства финансов правительство воспрепятствовало законопроекту, и в июле 2012 г. он был отклонен комитетом министров по законодательству. Апелляция, поданная министром Атиасом, еще не рассматривалась.

Доступное жилье

В августе 2011 г. вступил в силу закон о Национальных жилищных комитетах ("*хок а-вадалим*"). Этот закон позволяет создавать на ограниченный период времени специальные комитеты планирования для ускоренного продвижения крупных планов жилищного строительства, в обход обычных процедур планирования. В результате социального протеста формулировка закона была несколько изменена; теперь там упоминается и доступное жилье. Тем не менее, окончательная версия закона неудовлетворительна: в ней нет минимальных требований для строительства доступного жилья или же государственного жилья любого типа, даже приспособленного для людей с ограниченными возможностями, и она не предоставляет властям ни бюджетных, ни административных орудий для поощрения такого строительства.

Теперь оказывается, что даже то малое, что было обещано этим законом, не выполняется: с тех пор, как он был проведен, ни один НЖК не осуществил свои полномочия на предоставление земли для строительства доступного жилья, и фактически эти полномочия остались на бумаге. Почти не использовались также и другие предусматриваемые законом средства. Так, например, с января

по апрель 2012 г. из общего числа в 6995 квартир, строительство которых было утверждено НЖК, только 426 получили определение «малогабаритных», и только 177 были предназначены для сдачи в аренду. План по созданию нового жилого микрорайона в 482 единиц жилья в районе Гиват-Месоа в Иерусалиме не содержит ни одного примечания касательно размера единиц жилья или же их цены и не включает в себя строительства доступного жилья для съема. План расширения района Малха (Манахат), включающего около 400 единиц жилья, тоже не упоминает доступного жилья на съем. «Коалиция за доступное жилье», членом которой является Ассоциация в защиту гражданских прав, подала возражения к обоим планам.

Некоторые организации, входящие в Коалицию, включая Ассоциацию, подали также в окружной суд Иерусалима два ходатайства с прецедентной просьбой о судебном рассмотрении того, каким образом НЖК Иерусалимского округа толкует и применяет закон. В ходатайствах утверждается, что «судебное рассмотрение необходимо в свете повсеместного игнорирования НЖК Иерусалимского округа, а также всеми НЖК в других районах своих полномочий на предоставление земель для строительства доступного жилья на съем, в то время как на них лежит обязанность разумно и дельно осуществлять свои полномочия. Это игнорирование противоречит букве закона, смыслу закона и намерениям Кнессета».

Дискриминация в сфере жилья продолжается

Право на выбор места жительства, не подвергаясь дискриминации из-за принадлежности к определенной группе, является конституционным правом каждого человека. Государство обязано не только избегать дискриминации – прямой или косвенной, но обязано пресекать дискриминацию также и со стороны частных лиц. Особенно – в свете участвовавших в последние годы подстрекательств и расистских выступлений, в том числе и со стороны общественных деятелей, призывающих не продавать или не сдавать квартиры людям, принадлежащим к определенным группам. Так, например, десятки муниципальных раввинов призвали два года назад в «Письме раввинов» не

сдавать квартиры арабам. Этому письму предшествовали сделанные в этом же духе заявления раввина Шмуэля Элиягу, главного раввина Цфата (недавно юридический советник правительства решил закрыть расследование против раввина).

Случаи жилищной дискриминации попали в заголовки и в текущем году. Наиболее яркий случай был обнародован в начале 2012 г. на Втором канале, где сообщалось, что жители одного из кварталов в Кирьят-Малахи подписали документ, в котором они обязались не продавать и не сдавать квартиры выходцам из Эфиопии. Сообщалось также, что агенты по недвижимости обещали потенциальным жителям, что квартал будет очищен от выходцев из Эфиопии. В репортаже из уст жителей звучали оскорбительные высказывания по отношению к выходцам из Эфиопии. По имеющимся данным, это же явление существует и в других городах, но не в такой организованной и грубой форме, как в Кирьят-Малахи.

Социальное исключение выходцев из Эфиопии в Кирьят-Малахи было осуждено всеми членами Кнессета, но власти не сумели предпринять деятельных, однозначных и жестких шагов против расизма и дискриминации в сфере жилья. В частности, правительство решило – и не впервые – не поддерживать законопроект, запрещающий под угрозой штрафа жилищную дискриминацию.

И наоборот, несмотря на осуждение дискриминации в Кирьят-Малахи, в марте 2011 г. Кнессет утвердил большинством голосов Закон о приемных комиссиях, дискриминирующий репатриантов из Эфиопии и другие группы, но в скрытом и изощренном виде. Закон позволяет сотням общинных поселений ("ишувим кехилатиим"), построенных на государственной земле, отсеивать через отборочную комиссию тех, кто не соответствует туманным критериям «пригодности к общинной жизни», или не подходит к «социально-культурной фактуре» поселения, даже если у жителей такового отсутствует культурная или какая-либо иная уникальность.

Это позволяет общинным поселениям отметить «нежелательное» население – как, например, арабов, людей с ограниченными возможностями, пожилых

людей, выходцев с Востока, из Эфиопии, религиозных, неполные семьи, однополые пары и многих других. Кроме того, закон позволяет каждому поселению добавлять в устав условия приема. Так, некоторые общины требуют у кандидатов заявить о своей солидарности с еврейскими праздниками и сионистскими ценностями, и тем самым лишили арабов возможности быть принятыми в общину. Исковые заявления против Закона о приемных комиссиях, в том числе от имени Ассоциации в защиту гражданских прав, находятся на стадии обсуждения в Верховном суде. В январе 2012 г. представитель юридического советника правительства сообщила, что советник принимает мнение Ассоциации, в соответствии с которым закон запрещает существование приемных комиссий в населенных пунктах, не расположенных в Негеве и Галилее, а также в населенных пунктах, где проживает более 400 семей. Тем не менее, юридический советник продолжает защищать дискриминирующий закон.

Другим способом дискриминации является выделение квартир в жилом комплексе определенной группе населения, несмотря на то что строительство ведется на общественной земле. Так, например, две организации, занимающиеся продажей квартир в Акко – городе со смешанным еврейско-арабским населением, – предназначили строительный проект для еврейской национально-религиозной публики. Правозащитные организации обжаловали этот проект, но протест был отклонен. Хотя суд и постановил, что государство должно контролировать сбыт единиц жилья и предотвращать дискриминацию, но в решении суда было указано, что для того, чтобы отменить тендер, следует доказать, что кто-либо был заинтересован в приобретении квартиры и был отвергнут, и недостаточно того, что маркетинг и реклама проекта были обращены только к религиозной публике.

Вдобавок, продолжается использование критерия военной службы, который дискриминирует в основном арабов, но также и ультраортодоксов, и людей с ограниченными возможностями. Так, например, по решению Совета земельных ресурсов Израиля (*Моэцет мекаркеэй Исраэль*) от января 2012 года о доступном жилье («цена для новосела» (*мехир ла-миштакен*)), одним из критериев для определения права на льготное жилье является служба одного из

супругов в армии или т.н. "национальная служба" (*ширут леуми*), гражданская служба или служба в резерве. В мае 2012 г. правительство приняло решение, что Управление земельных ресурсов Израиля выделит в 2012-2015 гг. освобожденную от налога землю (*карка птура*) в Иерусалиме для служащих сил безопасности.

Социальные программы, касающиеся основных прав человека – таких как жилье, здравоохранение, образование и право на достойное существование – должны принимать во внимание в первую очередь степень потребности отдельного человека в поддержке, а не поощрение военной службы. Как немыслимо предоставлять льготы на лекарства людям, которые служат в резервных войсках, так же следует отнестись и к концепции решения жилищной проблемы. Служащих в армии следует награждать другими способами.

Следует отметить, что Верховный суд постановил, что при предоставлении социально-экономических льгот можно учитывать разрыв в экономическом благосостоянии между теми, кто служил в армии и теми, кто не служил. Однако при этом суд подчеркнул, что такая льгота должна быть приемлемой в данной ситуации, что факт службы в армии не может быть обязательным условием, и что такую помощь нужно предоставлять всему населению, так, чтобы субсидии тем, кто служил в армии, не создавали существенного разрыва с остальными. Между тем в вышеупомянутом решении служба в армии является обязательным условием, которое исключает людей с ограниченными физическими возможностями, арабов и ультраортодоксов, – тех, кто освобожден от несения армейской службы по закону.