



ЖИТЛОВА ПОЛІТИКА ЯК ЕЛЕМЕНТ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ: АНАЛІЗ ВІТЧИЗНЯНОГО ТА ЗАКОРДОННОГО ДОСВІДУ

В. О. Букиашвілі

Донбаська національна академія будівництва і архітектури

вул. Державіна 2, 86123, м. Макіївка, Україна.

E-mail: EconomicaDnasa@rambler.ru

Отримана 5 вересня 2009, прийнята 18 вересня 2009

Анотація. У статті розглянуто досвід розробки та реалізації житлової політики в Україні та за кордоном і підкреслено, що вона є найважливішою складовою державної соціальної політики, яка спрямована на вирішення проблем забезпечення потреб населення у житлових послугах відповідної якості. Доведено, що житлова політика є однією з найважливіших складових соціальної політики, спрямованої на задоволення потреб людини у якісному та доступному житлі та житлових послугах. Визначено, що здійснення житлової політики в Україні має відмінності у порівнянні з житловою політикою більш розвинутих в цьому напрямку країн, що виявляється в наступному: відсутність цілеспрямованої житлової політики, переважна неготовність споживачів самостійно управляти власним житлом, відсутність економічно-обґрунтованих механізмів сплати за житлові послуги, ненадійність комунальних служб та ін. Доведено, що адаптація передового закордонного досвіду стосовно житлової політики повинна здійснюватися з урахуванням наявного правового поля, організаційно-економічних умов та можливостей розвитку житлового господарства в Україні. Подальших досліджень потребує визначення напрямків розповсюдження об'єднань співвласників багатоквартирних будинків як важливої умови підвищення якості житлових послуг, що у свою чергу виступає важливим соціальним завданням житлової політики як на державному, так і на регіональному рівні.

Ключові слова: житло, соціальна політика, житлова політика, житлова реформа, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків.

ЖИЛИЩНАЯ ПОЛИТИКА КАК ЭЛЕМЕНТ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА: АНАЛИЗ ОТЕЧЕСТВЕННОГО И ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА

В. О. Букиашвили

Донбасская национальная академия строительства и архитектуры

ул. Державина 2, 86123, г. Макеевка, Украина.

E-mail: EconomicaDnasa@rambler.ru

Получена 5 сентября 2009, принята 18 сентября 2009

Аннотация. В статье рассмотрен опыт разработки и реализации жилищной политики в Украине и за рубежом. Подчеркнуто, что она является важнейшей составляющей государственной социальной политики, направленной на решение проблемы обеспечения потребности населения в жилищных услугах соответствующего качества. Доказано, что жилищная политика является важнейшей составляющей социальной политики, направленной на удовлетворение потребностей человека в качественном и доступном жилье и жилищных услугах. Определено, что осуществление жилищной политики в Украине отличается от жилищной политики более развитых в этом направлении стран, что выражено в следующем: отсутствие целенаправленной жилищной политики, подавляющая неготовность потребителей самостоятельно управлять собственным жильем, отсутствие экономически обоснованных

механізмів оплати жилищних послуг, ненадійність комунальної служби і т.д. Сформульовано, що адаптація передового заграничного досвіду в житловій політиці повинна здійснюватися з урахуванням наявного правового поля, організаційно-економічних умов і можливостей розвитку житлового господарства в Україні. Далішніх досліджень потребує визначення напрямків розвитку об'єднань співвласників багатоквартирних будинків як важливого умови підвищення якості житлової послуги, що, в свою чергу, виступає важливим соціальним завданням житлової політики - як на державному, так і на регіональному рівні.

Ключові слова: житло, соціальна політика, житлова політика, житлова реформа, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків.

POLICY OF HABITATIONS AS ELEMENT OF SOCIAL POLICY OF THE STATE: ANALYSIS OF DOMESTIC AND FOREIGN EXPERIENCE

V. O. Bukiashvili

*Donbas National Academy of Civil Engineering and Architecture,
2, Derzhavin str., 86123, Makeyevka, Ukraine.*

E-mail: EconomicaDnasa@rambler.ru

Received 5 September 2009, accepted 18 September 2009

Abstract. In the article development and realization elaboration-experience of housing policy in Ukraine and abroad has been considered. It was accentuated, that it is the most impotent constituent of state social policy, directed for the decision of requirements problem necessity of population in proper housings. It is proven that the housing policy is the most impotent constituent of social policy, directed for the satisfaction of population necessities in high-quality and accessible habitation and housings services. At was defined that of housing policy realization in Ukraine differs the more developed countries one in this direction, which is shown in the following: absence of purposeful housing policy, dominant unready of consumers independently to manage own habitation, absence of the economic grounded mechanisms for payment of dwellings services, unreliability of utilities etc. It was formulated advanced that adaptation of oversea experience in the housing policy must be realized out taking into account the right availability, field organizational and economical conditions and possibilities of housing economy development in Ukraine. The further researches are required by determination of development directions of joint owners unity of apartment houses as an important condition of habitations quality, which, in their turn, is the important social task of the housing policy – both on the state and regional level.

Keywords: habitation, social policy, housing policy, housing reform, association of joint owners of apartment houses.

Вступ

Житлова політика як складова соціальної політики формує ідеї та погляди на те, які житлові відносини мають складатися в суспільстві, створює умови розвитку основних елементів житлової системи щодо реалізації права громадян на житло, рівень соціального забезпечення, кількості та якості надання житлових послуг, механізму визначення квартирної плати, розвитку системи фінансових інститутів для створення ринку житла. Державна житлова політика в умовах ринкового господарства - це система єдиних заходів законодавчого і контролюючого характеру, здійснюваних правочинними державними установами.

Закріплене Конституцією України право на житло виражає сутність задоволення житлових потреб суспільства. Від нього залежать конкретні права громадян, детально регламентовані в законах й інших нормативних документах. Законодавчо закріплені права громадян формують їх поведінку та дії органів державної влади, господарюючих суб'єктів при вирішенні житлових проблем.

На вирішення житлових проблем також спрямовані заходи житлової політики та механізмів її реалізації, що визначає актуальність дослідження, присвяченого аналізу вітчизняного та зарубіжного досвіду розробки та реалізації житлової політики.

Аналіз досліджень і публікацій

Стан розробки проблеми. Загальною теоретичною основою послужили відомі в світовій науці фундаментальні дослідження зарубіжних та вітчизняних авторів, присвячених питанням соціальної політики держави та розвитку ринкових відносин в житловій економіці [1-4].

Більшість досліджень, що відносяться до області економіки житлових стосунків, що з'явилися в післяреформений період, направлені на вивчення ринкової складової житлової системи. Зокрема, ринкові перетворення в житлових стосунках розкриваються в роботах Е.Б. Жакіянова, С.Г. Крапчан [1], С.Б. Сиваєва, В.С. Тапіліної. Процеси формування і функціонування ринку житла як однієї з найбільш важливих складових ринкової моделі розвитку економіки країни розглядаються І.А. Гусаровою, Р. Страйком [2]. Проблеми адаптації населення до ринку, на тлі якої здійснюється житлово-комунальна реформа, освітлює в роботах П.В. Антипова, Е.Н. Сметаніна і Н.Н. Мінакова. Аналіз потреби і потенційного платоспроможного попиту на житло проводився А. Гузановою, а також західними дослідниками К. Анджелічі, Дж. Денієл, М. Тихомировою [3]. У роботах В.В. Бузирева, Е.В. Єгорова, М.В. Потапової, В.С. Чекаліна розглянуто економічні основи функціонування житлової сфери, розкрито питання відтворення житлового фонду, відбито сучасні аспекти організації управління житловим будівництвом і експлуатацією житлового фонду. Пошук теоретичних узагальнень в області економіки житлових стосунків представлений в роботах О.Е. Безонової. Дослідження теоретичної спадщини західних житлових систем здійснювалося на основі праць К.В. Кияненко, Д.Е. Фесенко.

Вивчення опублікованих в останні роки робіт та узагальнення досвіду житлового господарства України дозволило дійти висновку, що цілий ряд принципово важливих проблем формування житлової політики та її елементів не знайшли свого вирішення і створюють серйозні труднощі на шляху широкого розвитку ринкових відносин в житловому господарстві. Це зумовило вибір теми дослідження та формування його мети і завдань.

Мета статті полягає в узагальненні досвіду розробки та реалізації житлової політики як складової соціальної політики.

Основна частина

У більшості країн житлова політика є однією з найбільш значимих галузей політики прилюдною, однією з найбільш гострих і постійних тем суспільних дискусій. В Україні про житлову політику стали говорити лише останнім часом, – майже сто років в суспільній свідомості житлової політики як такої не було. Одновимірна і невідкріплена економічними важелями система державних заходів радянської епохи ніяк не могла претендувати на статус повноцінної політики. У 90-і роки ХХ-го сторіччя поняття «житлова політика» замінювалася такими термінами, як «реформа ЖКГ», або «підготовка до зими». Ще однією причиною стала безстрокова і безкоштовна приватизація, що триває. Формування і використання державного і комунального житла, житла соціального в багатьох країнах є основою житлової політики, оскільки це найбільш дійсна форма державного втручання у функціонування житлового ринку. В Україні з початком приватизації ця основа якби «зникла» – адже якщо державне та комунальне житло – це житло, яке «поки не приватизоване», і скільки його залишиться через рік, ніхто не знає, яка тут може бути довгострокова стратегія.

Житлова політика багатопланова. Її можна представити у вигляді трьох сфер. Перша сфера – це регіон, який ставиться до всіх громадян в рівній мірі. Держава просто забезпечує нормальні умови для тих, хто хоче вирішувати своє житлове питання самостійно. Створює цивілізований безпечний ринок житла – зрозумілий, прозорий і передбачений. Друга сфера житлової політики стосується заходів державного рівня, що спрямовані на окремі категорії громадян, не обов'язково на соціально незахищені. Зокрема, це податкові вирахування для тих, хто купує житло. Сюди ж можна віднести програми допомоги у формі державних житлових сертифікатів, субсидії молодим сім'ям, субсидії на оплату житлового приміщення і комунальних послуг (так звані житлові субсидії і так далі). І, нарешті, третя сфера житлової політики, її ядро – це соціальне житло, яке будується за державний рахунок і безоплатно надається громадянам. Це найсильніша інтервенція держави, хоча масштаб її може бути невеликий, всього 1-2 відсотки житлового фонду, як, скажімо, в США [3].

Не дивлячись на просте первинне пояснення, дати чітке визначення соціального житла складно. Можна сказати, що соціальне житло – це житло, будівництво і експлуатація якого в тій або іншій формі субсидується. Ознака соціального житла, яка присутня завжди, це елемент адміністративного регулювання на етапі надання квартир, в нашому випадку – інститут обліку тих, які мають потребу у житлі.

За очікуваним рівнем якості соціальним можна визначити велику частину існуючого житлового фонду в Україні – це п'яти- та дев'ятиповерхівки, зокрема, «хрущовки». З юридичної точки зору [4] соціальним житлом є квартири, що надаються за договором соціального найму. І неважливо де – в будинку, де всі квартири комунальні, чи в будинку, де лише частина таких квартир. Але повною мірою, з точки зору житлової політики, таке житло ще важко назвати соціальним, тому до 2010 року квартира може легко поміняти свій статус, оскільки саме до 2010 року подовжений термін безкоштовної приватизації. Тому немає гарантій, що у соціальному будинку одразу після закінчення будівництва не почнуть приватизовувати квартири.

Єдиним інструментом узгодження інтересів приватних власників квартир оголошено їх об'єднання в об'єднання співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ), які з багатьох причин розвиваються повільно. До речі, ОСББ не охоплюють значної частини житлового фонду не лише в Україні, але і в багатьох інших країнах. Так, в західній частині Німеччини ОСББ охоплюють лише 4% населення, а в східній – 17%, в скандинавських країнах в ОСББ або житлових кооперативах об'єднано не більше 20% всіх домогосподарств, в США – не більше 7% [2]. У Швеції в кооперативному житлі проживають 18% населення, а приватизація окремих квартир там зовсім заборонена. ОВЖ або кооперативне житло – це одна з важливих, але далеко не єдина і не переважаюча форма спільного мешкання домогосподарств. Значно більше поширені прибуткові багатоквартирні будинки, де домогосподарства знімають житло.

Культура житлових співтовариств в багатоквартирних будинках в Україні не розвинена. Система «громадськості», що є розвинутою на селі – не прижилася на міському ґрунті. Існує значна соціальна і інституційна інерція в ево-

люції житлових співтовариств, її не можна ігнорувати. У Франції подібна культура формувалася 150 років. Бажання «стискувати час» і змусити всіх «перестрибнути» в ОСББ завдає більшої шкоди, ніж приносить користі, живить недовіря громадян до управління житловим фондом.

Першим кроком може бути створення, наприклад, органів територіальної суспільної самоврядності, зокрема будинкових комітетів, закладів, що функціонують на засадах добросусідства, уміння спільно вирішувати прості побутові проблеми, такі, як прийняття робіт після капітального ремонту будинку або благоустрою прибудинкової території, обговорення планів робіт з обслуговування житлового будинку і відстежування їх виконання, контроль за фінансовими потоками, інформаційна робота з жителями і так далі.

Що стосується споживчих витрат, то їх аналіз в західних країнах дозволив встановити два важливі моменти. Перший – якщо порівняти низку всіх фактичних і розрахункових платежів за оренду, ремонт, утримання житла і комунальні послуги з доходами домогосподарств, отримаємо середню частку для Європейського Союзу і США, яка за розрахунками дорівнює 21% [2]. Ця частка є стійкою: адже за останні півсторіччя американці стали в 2,5 рази багатше, а частка витрат на вказані цілі в доході не змінилася. У європейських країнах частка цих витрат у домогосподарств різних прибуткових груп кожної країни стабільна. Вона не залежить від рівня доходів [2]. У структурі споживчих витрат є динамічні складові (наприклад, із зростанням доходів помітно знижується частка витрат на задоволення першочергових потреб і підвищується попит на розваги і туризм) і гранично стійкі – витрати на житло, послуги і транспорт. Останні залежать від типу сім'ї - кількості її членів, їх віку, рівня і характеру зайнятості.

Другий момент – структура житлових витрат. Витрати на житло в західних країнах включають: фактичні витрати на оренду житла; розрахункову вартість оренди житла, в якому проживають його власники; витрати на вміст і поточний ремонт житла; витрати на водопостачання, каналізацію, вивіз сміття та інші житлові послуги, а також витрати на енергопостачання

– електроенергію, теплову енергію, газ, рідке і тверде паливо для індивідуального опалювання житлових будинків. Лише три останні складові (вміст, поточний ремонт і комунальні послуги) сумірні з витратами на житлово-комунальні послуги в Україні. Головна ж відмінність – оцінна і фактична вартість оренди.

При коректному порівняльному аналізі за даними [2,3] виявилось, що доля витрат на житлово-комунальні послуги, аналогічних українському показнику, складала в США протягом останніх 42 років лише 5,5-6,6%. Вона жодного разу не відхилялася від середньої величини більш ніж на 0,5%. Це індикатор наявності граничного значення.

У Європейському Союзі в середньому ця доля дорівнює 5,6%, а діапазон значень по країнах складає від 4 до 9%. Значною мірою це пояснюється відмінностями в структурі власності житла і різницею в цінах на енергоресурси. Найнижча доля власного житла і найвищі ціни – в Данії, Німеччині та Австрії. Саме у цих країнах найвища доля витрат на послуги. Дані по країнах Східної Європи декілька обмежені, недостатньо сумірні і надійні. У цих країнах доля витрат на житлово-комунальні послуги складає від 4 до 11% [2].

Таким чином, максимальна здатність і готовність населення платити за житлово-комунальні послуги досягається при граничній (для малозабезпечених) долі витрат на житлово-комунальні послуги в сумі доходів, рівній 10-15%, і при середній долі витрат на послуги, рівній 6% середнього доходу населення. Ці оцінки порогів справедливі за умови досягнення рівня сплат за надані житлово-комунальні послуги в об'ємі 95%.

Невдачі реформування ЖКГ в Україні полягають в тому, що на ринку не був сформований і підготовлений покупець. Саме тут криється причина того, що ЖКГ не вдалося перетворитися на ринковий сектор економіки, до того ж в ньому домінують адміністративні методи управління. Залишилося незрозуміло, до кого ж саме повинні застосовуватися ринкові методи управління і хто повинен приймати рішення з врахуванням ринкових сигналів.

Найважливіше завдання реформи ЖКГ – не просто змінити пропорції навантаження по оплаті послуг між населенням і бюджетом, але і

перетворити споживача на покупця, наділеного ринковими правами.

Трансформація споживача в покупця пов'язана з низкою проблем. Більше 80% населення України проживають в багатоквартирних будинках, але при цьому не існує організаційної і юридичної підстави для того, щоб окремі домогосподарства вступали в прямі і рівноправні договірні стосунки з підприємствами, що повинні забезпечувати будинок комунальними послугами. Домогосподарства ізольовані, а тому не мають можливості ефективно захищати свої інтереси в суді в разі виникнення суперечок з комунальниками. Домогосподарства не можуть контролювати кількість і якість низки отримуваних комунальних послуг. Не існує механізму, який би дозволяв населенню контролювати виробничі витрати комунальних організацій. Відсутня конкуренція на ринку надання житлово-комунальних послуг. Зростання плати населення за послуги стимулює домогосподарства до зниження їх вжитку. Проте існуюча система пред'явлення рахунків не дає користувачам можливості (за винятком рахунків за спожиту електроенергію) дістати користь від заходів, спрямованих на підвищення ефективності використання енергії і води. Перехід до повного відшкодування витрат стимулює тепло- і водопостачальні підприємства до завищення показників і покладає додатковий тягар на комунальні бюджети та бюджети домогосподарств. Все це не дозволяє просуватися у вирішенні проблеми бідності, що є однією з трьох найбільш важливих стратегічних завдань України на нинішньому етапі.

Багато говориться про те, що участь в управлінні багатоквартирним будинком стосується переважно власників, оскільки від імені людей, що живуть в соціальному житлі, на всіх зборах мешканців повинен виступати власник житла (тобто місцева влада). Насправді на Заході є досвід, коли регіональна міська влада делегує своє право управління наймачам соціального житла. Але в умовах паралельного існування в одному будинку житла різних форм власності та спрямованості це важко реалізувати. Коли з'являться будинки суто соціального ґатунку, цей досвід можна буде перейняти.

Але прибуткові будинки не є соціальним житлом. Адже соціальне житло, як мінімум,

неприбуткове, а ще і субсидується. А прибуткові будинки - інструмент для здобуття комерційної вигоди. А не говориться про них, оскільки вже багато років в нашій країні прибуткові будинки через економічні причини не будують. По-перше - приватне орендне житло зовсім не є дешевим. Адже орендодавець через орендну плату повинен компенсувати всі види витрат, які ніс би власник, що проживає в аналогічній квартирі. Виходить, що орендар за аналогічне житло заплатить не менше власника.

Якщо ж приховано передбачаються деякі бюджетні субсидії, виходить не дуже прозора суміш соціальних і комерційних цілей. Наявні прилюдні ресурси краще використовувати для розширення доступу до соціального житла, будівництва спеціалізованого житла (останнє вже сьогодні не підлягає приватизації).

Ризики подібних бізнес-проектів доки такі, що, будучи закладені в ціну орендної плати, вони дадуть величину чи не більшу, ніж сьогодні в Західній Європі. Сьогоднішні ціни на ринку оренди - це ціни, що запрошуються «непрофесійними орендодавцями», ціни для більшості потенційних орендарів недоступні, а для бізнесмена по суті є демпінговими.

Висновки

1. Житлова політика є важливою складовою соціальної політики, спрямованої на задоволення потреб людини у якісному та доступному житлі та житлових послугах.
2. Здійснення житлової політики в Україні має відміни у порівнянні з житловою політикою більш розвинутих в цьому напрямку країн. Особливостями розвитку житлового господарства в Україні на сучасному етапі є

відсутність цілеспрямованої житлової політики, переважна неготовність споживачів самостійно управляти власним житлом, відсутність економічно-обґрунтованих механізмів сплати за житлові послуги, ненадійність комунальних служб та ін.

3. Адаптація передового закордонного досвіду стосовно житлової політики повинна здійснюватися з урахуванням наявного правового поля, організаційно-економічних умов та можливостей розвитку житлового господарства в Україні.
4. Подальших досліджень потребує визначення напрямків розповсюдження об'єднань співвласників багатоквартирних будинків як важливої умови підвищення якості житлових послуг, що у свою чергу виступає важливим соціальним завданням житлової політики як на державному, так і на регіональному рівні.

Література

1. Бессонова О. Э., Крапчан С. Г., О'Салливан Р. Реформа в жилищном хозяйстве. : В 7-ми кн.: Сер. Реформа в жилищном хозяйстве. Результаты Новосибирского эксперимента: Вып. 1-7. — Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН 2005 г. 32 с., 43 с., 54 с., 32 с., 30 с.
2. Страйк Р. Исследование рынков городского жилья в России / Вопросы экономики: М.- № 10. — 1994. — С.4 — 9.
3. Тихомирова М., Дэниелл Дж., Анджеличи К. Анализ потенциального платёжеспособного спроса на жильё в городах России // Вопросы экономики. — 1994. — №10. — С.48-56.
4. Проблемы теории и практики развития городской хозяйственной системы: Монография/ Богачев С.В., Мельникова М.В., Лукьяненко А. А. и др. / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований.— Донецк: ООО «Юго-Восток, Лтд», 2006.— 381 с.

Букіашвілі Віра Отарівна – аспірант кафедри «Економічна теорія і право» Донбаської національної академії будівництва і архітектури. Наукові інтереси: реформування житлово-комунального господарства.

Букіашвілі Вера Отаровна – аспірант кафедри «Экономическая теория и право» Донбасской национальной академии строительства и архитектуры. Научные интересы: реформирования жилищно-коммунального хозяйства.

Bukiashvili Vera Otarovna – the graduate student of the «Economic theory and law» chair of Donbass National Academy of Civil Engineering and Architecture. Scientific interests: Economic aspects of reforming habitation complex of Ukraine.