

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)



№ 2, 2013

[Назад](#)[Головна](#)

УДК 332.83

О. П. Ковалевська,
к. ю. н., доц., докторант Академії муніципального управління

СВІТОВИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ

У статті наведено досвід розвитку державної житлової політики розвинених країн світу. Визначено основні аспекти сучасного світового досвіду формування та реалізації державної житлової політики для подальшого використання у вітчизняній практиці.

The article presents the experience of public housing policy in developed countries. The main aspects of the modern world experience in the formation and implementation of public housing policy for use in domestic practice.

Ключові слова: житлова політика, житло, концепція, оренда, світовий досвід.

Keywords: housing policy, housing, concept, leasing, international experience.

Постановка проблеми. У світовій практиці житлова політика визнана однією з найбільш значимих галузей державної політики, гострих і постійних тем суспільних дискусій в умовах швидкого перетворення сучасного суспільства з переважно сільського на переважно міське. В Україні про житлову політику стали говорити лише останнім часом, оскільки одновимірна і невідкріплена економічними важелями система державних заходів радянської епохи ніяк не могла претендувати на статус повноцінної політики [1, с. 143].

Сьогодні в Україні, де житлова проблема є надзвичайно гострою у зв'язку з погіршенням стану будинків та низькими темпами нового будівництва, житловій політиці надається одне з провідних місць у складі соціально-економічної політики держави. Проте незважаючи на окреслені в Концепції державної житлової політики [2] ще в 1995 р. її основні напрями, такі як: створення сприятливих умов громадянам для спорудження житла, придбання його у власність, або можливості взяти в оренду; забезпечення житлом за рахунок держави соціально незахищених громадян; надання житла з державного житлового фонду або субсидій, пільгових кредитів для придбання чи спорудження житла; стимулювання державою будівництва, реконструкції та утримання житла; розширення обсягів спорудження більш комфортного житла; ліквідація ветхого і аварійного державного житлового фонду тощо, більшість з них не реалізуються й по сьогодні, що створює додаткову соціальну напруженість в суспільстві. Тому сучасний світовий досвід житлової політики передових країн є надзвичайно актуальним і важливим для України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження житлової політики сьогодні є одним з актуальних питань державного управління, якому присвячені праці багатьох дослідників, зокрема таких, як В. Букашвілі, Л. Грібанова, В. Кузьмін, В. Левашов, О. Непомнящий, Ю. Половинчак, Л. Попова та ін. Тематичні дослідження з даного напрямку представляють переважно загальну термінологію щодо державної житлової політики, проте практично не містять будь-яких даних і висновків щодо подальшого їх розвитку в сучасних умовах, обґрунтованих напрямів подолання житлових проблем, тобто мають переважно оглядовий характер. Тому стаття, що розкриває основні аспекти сучасного зарубіжного досвіду є актуальною для вітчизняної практики.

Мета роботи. Мета статті полягає у визначенні основних аспектів сучасного світового досвіду формування та реалізації державної житлової політики для подальшого використання у вітчизняній практиці.

Виклад основного матеріалу. Державна житлова політика є важливим чинником економічного розвитку країни. У вітчизняному законодавстві вона в останнє була затверджена на державному рівні у Концепції державної житлової політики [2] в 1995 р., метою якої є створення умов для реалізації права громадян на житло, розширення житлового будівництва, поліпшення утримання та збереженості житлового фонду. Проте виконання означеної мети здійснюється дуже повільно, зокрема тривалий час проводиться робота щодо розробки та прийняття Житлового кодексу України, Закону України «Про основні засади державної житлової політики» тощо.

Державна житлова політика в умовах ринкового господарства – це система єдиних заходів законодавчого і контролюючого характеру, що здійснюються правовими державними установами [1, с. 142]. Вона формує ідеї та погляди і створює умови для розвитку житлових відносин й основних елементів житлової системи.

Сучасна глобалізація житлової політики, в ході якої зростає конкуренція між містами і країнами на світовому ринку змушує порівнювати досвід реалізації житлової політики і примушує переймати успішні стратегії. Крім того, міжнародні організації чинять тиск на уряди різних країн, примушуючи їх проводити житлову політику, що передбачає захист громадянських прав людини від примусового виселення, збереження і підвищення якості довкілля, або таку, яка не збільшує бюджетний дефіцит, тобто втручаються у вирішення питань, які раніше вважалися винятковою прерогативою національних урядів. Усе це призводить до того, що житлова політика і ринкові структури в розвинених країнах стають усе більш схожими незалежно від їх політичних і інституціональних режимів [3, с. 124]. Тому незважаючи на різні підходи в житловій політиці країн ЄС вони мають багато спільних рис та характеристик, серед яких найбільш суттєвою є значний масив приватного житла, що використовується як самими власниками, так і здається ними в оренду.

Позитивним досвідом реформування житлової сфери та формування відповідної житлової політики є Польща, де перейшли до створення житлового товариства – товариства співвласників багатоквартирного будинку (гміни й особи, власники житла) з відповідними органами управління і функціями: від визначення плати за утримання житла до порядку реконструкції або капітального ремонту будинку [4, с. 43-44]. Подібні об'єднання створювалися також у США, Англії, Франції. Така трансформація сприяла появі у кожного будинку ефективного власника, створенню фінансово-економічного механізму належного утримання, а надалі – капітального ремонту й реконструкції житла.

Ради гмін було наділено повноваженнями визначати обсяг і форми житлової допомоги, напрями управління та адміністрування, приватизації житлового фонду; затверджувати програми ремонтних робіт; залучати кошти громадян; сприяти житловому будівництву (створення методики фінансування тощо); затверджувати програми підтримки деяких форм будівництва, програми розвитку на найближчий період [5, с. 47].

Процес створення житлових товариств у Польщі відрізняється від створення об'єднань співвласників багатоквартирного будинку (ОСББ) в Україні: участю органу місцевої влади в товаристві й обов'язковістю створення житлового товариства за наявності двох і більше власників, включаючи орган місцевої влади. В Україні дана практика набула суттєвого поширення лише в окремих регіонах, переважно в Харківській, Одеській, Львівській та Дніпропетровській областях.

Модель, за якою реформувалася житлова сфера Чехії, передбачала, що мешканці можуть приватизувати лише власні квартири. Водночас уся будинкова інфраструктура продавалася окремому власникові – юридичній чи фізичній особі, що відповідає за підтримання будинку в належному стані. Цей власник, з одного боку, надає мешканцям послуги з утримання будинку та прибудинкових територій, з іншого – є представником їх інтересів у відносинах із постачальниками води, тепла, газу, електроенергії [6, с. 6-7].

Досвід Італії полягає у реалізації процесу так званої деволуції, за якою право ухвалення рішень з питань управління житловою сферою і обов'язок забезпечувати їх з економічної точки зору були передані урядом регіонам. З цього моменту регіони самі автономно розробляють житлову політику, а держава зобов'язана проводити розробку програм на макrorівні та брати участь у фінансуванні проєктів. Це змінило роль і муніципалітетів, які також мають у житловій сфері досить широкі повноваження, зокрема у сфері соціального житла, – адаптують регіональну житлову політику у власній специфіці, надають соціальне житло, розподіляють місцеві житлові субсидії і управляють своїм житловим фондом. При цьому в питаннях управління муніципалітети повинні взаємодіяти з існуючими житловими керуючими компаніями [7].

У Франції об'єднання мешканців набули статусу юридичної особи й мають назву “синдикат”. Колектив власників житла утворює синдикат, до компетенції якого входять питання утримання будівлі й управління загальною частиною нерухомого майна [8, с. 44]. Тобто, державна політика у Франції спрямована на об'єднання мешканців у “синдикати”, підпорядкування міського господарства комуні, державне пільгове кредитування через спеціалізовані банківські структури.

Особливо цікавим є досвід реформування житлової сфери Німеччини після приєднання її Східної частини, у якій на момент приєднання забезпечення електроенергією, теплом і газом здійснювалося так званими надрегіональними енергетичними підприємствами. Згодом всю сферу було передано з державної власності в приватні руки, але разом із цим було забезпечено прозорі схеми діяльності підприємств. З моменту об'єднання Німеччини першочерговими стали питання стимулювання будівництва нового житла, а також реконструкції і капітального ремонту. Тобто, поряд з новим будівництвом суттєва роль належить санації житла і підвищенню якості та привабливості навколишнього простору.

У Великій Британії активно створюються організації для обслуговування соціального житла, які є автономними установами управління житловим фондом, що знаходяться у власності ради району. Хоча все публічне житло перебуває у власності Ради, такі установи здійснюють тактичне й оперативне управління і надають послуги мешканцям, що проживають на умовах соціального найму або оренди в публічному секторі. Управляються організації спеціальною радою у складі жителів, представників політичних партій, а також незалежних фахівців, покликаних здійснювати професійну управлінську діяльність [9].

Муніципальна житлова політика Іспанії спрямована на стимулювання розвитку соціального житлового сектора; інформування населення про житло, що субсидується за рахунок місцевого бюджету; розбудову квартир для молоді та людей літнього віку; широке запровадження житлових субсидій для людей з низьким рівнем доходу, що орендують житло [10]. Водночас Іспанія стикається з проблемою гострого дефіциту доступного орендного житла, що сильно позначається на якості життя певних категорій (іммігрантів, молодих людей і людей з низькими прибутками), які не можуть придбати житло у власність [11]. Підвищення попиту на житло спричиняє зростання цін, як на продаж, так і на оренду житла.

У США житлова політика принципово відрізняється надзвичайно низьким рівнем уваги до соціального житла, сама сутність якого знаходиться в протиріччї з філософією американського суспільства, яке понад усе ставить такі цінності, як індивідуальне домоволодіння і нічим не обмежене функціонування вільних ринків. Заходи із субсидування житла для громадян з низькими прибутками в США почали вводитися набагато пізніше, здійснювалися непослідовно і тільки в незначному обсязі. Наприкінці XX століття лише 2% населення США проживали в соціальному житлі, тоді як в європейських країнах ця цифра досягала 20% [12]. Ідеологічне коріння «американської винятковості» в становленні суспільства «нового типу» полягало в тому, що США розвивалися ізольовано від конфліктів, характерних для середньовічної Європи. Сьогодні американське суспільство як і раніше не наважується перейняти на себе зобов'язання з проведення широкомасштабної програми щодо забезпечення житлових умов громадян з низькими прибутками. Це свідчить про амбівалентність підходу до цієї проблеми і слугує джерелом дискусій про те, що доступ бідняків до житла має бути обмеженим, а також про те, чи повинні визначитися місця їх проживання, форма житла.

Ганебність, що пов'язана з проживанням в соціальному житлі, побудованому в межах проєктів в XX столітті, є спадщиною довгої американської традиції «презистава» до бідних в соціально-просторовому сенсі [13]. Тобто в США постійно зберігається амбівалентне ставлення до забезпечення громадян соціальним житлом. З одного боку, признається необхідність покращення умов проживання громадян з низьким рівнем прибутків, але з іншого боку, сам низький рівень прибутків вважається не стільки результатом певного стану економічної системи (наприклад, напруги на ринку праці), скільки наслідком дефектів, властивих самим громадянам. Таким чином, проживання в соціальному житлі представляється свого роду негідним активного громадянина, а гідні для надання соціального житла відбираються на основі заслуг перед суспільством.

В Північній Америці є й інший приклад ефективної соціально-орієнтованої житлової політики, зокрема що застосовується в Канаді. У найбільш загальному формулюванні житло вважається «доступним» за умови, що витрати на нього не перевищують 30% сукупного доходу сім'ї, причому до складу витрат включаються витрати на виплату і обслуговування іпотечного кредиту, податок на нерухомість, оплата житлово-комунальних послуг для власників, орендна плата і оплата житлово-комунальних послуг для орендарів [14]. Для більшості канадських домогосподарств «доступне житло» є звичайним і нормальним явищем, оскільки більше половини населення є власниками житла та більше четверті орендарів також в змозі придбати так званий «перший будинок» на ринку житла [15]. Таким чином, реально власне житло досить високої якості можуть мати понад три чверті канадських сімей.

Житлова політика Канади характеризується досить жорстким нормативним регулюванням муніципального, регіонального і центрального рівня. Урядом Канади, а також органами управління провінцій постійно робляться зусилля з податкового стимулювання накопичень на придбання і будівництво житла, реалізуються програми з субсидування власників житла з метою залучення їх до здачі житла в оренду в зв'язку з нестачею житлових площ, здійснюється фінансова підтримка людей, що вперше купують житло.

Загалом, в Європі розроблено три моделі реформування та розвитку житлово-комунального господарства, суттєвою складовою якого є житло: англійська модель, яка передбачає повну приватизацію житлово-комунальних об'єктів; німецька, що передбачає акціонування підприємств та організацію галузі, але основний пакет акцій належить муніципалітету; французька – поєднання муніципальної власності на об'єкти ЖКГ та управління ними з боку приватного бізнесу на умовах довгострокових договорів оренди та сукупних інвестиційних угод [16, с. 140; 17, с. 9].

Використовуючи світовий досвід житлової політика починає використовувати її окремі елементи. У Києві, Харкові та Одесі було застосовано позитивний американський досвід обслуговування житлового фонду, передача функцій житлово-комунальних організацій приватним підприємствам мала успіх. Зазначене впровадження зарубіжного досвіду обґрунтоване недосконалістю сучасної системи управління житлом та підприємствами житлово-комунального господарства, а також системою регулювання природних монополій, яка призвела до того, що підприємства галузі неспроможні ефективно працювати в ринкових умовах і надавати споживачам послуги належної якості.

Суттєвою та дуже актуальною для України є форма соціального орендованого житла, метою якого є підвищення його доступності для верств населення, неспроможного придбати власне житло. Форми соціального орендованого житла особливо розвинені в країнах західної Європи, зокрема в соціально орієнтованих скандинавських країнах, а також в Австрії, Нідерландах, Франції. Це дозволяє забезпечити житлом всі верстви населення, сприяє його територіальній рухливості, забезпеченню ринку праці необхідними ресурсами.

У Фінляндії житлова політика передбачає, що квартири за договорами соціального найму здає Житловий фонд країни. Орендарі цього державного агентства платять лише 10 % від ринкової вартості оренди житла, інша частина покривається державними субсидіями. Більша частина їх припадає на державний бюджет, інша покривається за рахунок коштів муніципалітетів, пенсійних і страхових фондів. Позитивною особливістю кварталів соціального житла у Фінляндії є їхня ідентичність із забудовами житлових територій інших категорій житлового фонду.

У Швеції до завдань житлової політики відносно орендованого житла включають: контроль за рівнем квартплати; норми будівництва; систему фінансування і кредитування; субсидії на житлове будівництво і житлові допомоги. В період правління соціал-демократів регламентувалася не тільки кількість кімнат у квартирі – їх має бути принаймні на одну більше, ніж членів родини, але і розмір площі. Плата за житло, орендоване на комерційних умовах, не могла бути вище муніципальної, а прибуток орендодавців не повинен був перевищувати 2-3 % на рік. Житловими субсидіями користувалися не тільки малозабезпечені, але і середньозабезпечені родини.

В Україні розвиток цієї форми надання житла з використанням державних джерел фінансування є кращим порівняно з фінансуванням державою іпотечного кредитування, оскільки значно розширює коло його одержувачів. Відповідно, в умовах обмеженості коштів, що виділяються на вирішення житлової проблеми, доцільно перерозподілити кошти на користь будівництва житла соціальної оренди за рахунок зменшення фінансової підтримки тієї частини населення, яка буде житло за рахунок власних коштів.

Для цього повинна бути визначена фінансова підтримка з боку державного бюджету регіонам на будівництво житла, а розподіл фінансових ресурсів може здійснюватися або щорічно відповідним рядом у державному бюджеті, або наданням фінансових коштів спеціально створеної державної організації з певними правилами розподілу виділених на ці цілі коштів регіональним бюджетам.

Основна відмінність пропонованого механізму забезпечення орендованим житлом соціального найму від жорстких обмежуючих формулювань Житлового кодексу полягає в тому, що коло його мешканців може бути істотно розширене за рахунок: родин з неповнолітніми дітьми; працівників бюджетної сфери із тривалим стажем роботи в ній; зниження норм низької матеріальної забезпеченості і низького доходу родин, що претендують на одержання житла; надання житла вищевказаної категорії широкому колу населення в регіонах і містах, розвиток яких доцільний в державних інтересах.

Крім того, можуть бути різні категорії соціального житла, відносно до яких передбачаються і різні механізми його оплати. Надання такого житла має

надаватися безкоштовно, проте оплата за проживання в ньому може здійснюватися як на загальних підставах, так і через підвищення квартирної плати, що поступово відшкодуватиме частину витрат держави на будівництво цього житлового приміщення.

Державі доцільно також підтримувати будівництво житла, що здаватиметься в оренду на комерційних умовах, зведення якого може здійснюватися як приватними особами (організаціями), так і місцевими органами влади з метою поповнення своїх бюджетів. Надання житла в оренду обґрунтовано проводити на ринкових умовах, що дозволить урізноманітнити якісні характеристики споруджуваного житлового фонду «дохідних будинків», створити його відповідно до потреб груп населення з різними доходами.

Держава повинна мінімально втручатися у взаємини оренди та захищати права квартиронаймачів від виселення при дотриманні ними певних правил: своєчасної оплати займаного житла, дотримання норм поведінки і не заподіяння збитку житлу. Може бути регламентований процес підвищення квартирної плати порівняно з первісною ставкою, розміру застави при наймі житла від його псування. Повинні бути захищені відповідними нормативними актами і права власників будинків і квартир, що здаються в оренду.

Надання житла в оренду, як організаціями, так і окремими громадянами варто підтримувати шляхом введення знижених податкових ставок на дохід, отриманий від здачі житла в оренду. Це дозволить додатково акумулювати кошти населення в реальний сектор економіки (житлове будівництво), відволікти їх зі споживчого ринку, позитивно впливаючи на інфляцію, і одночасно дасть громадянам надійний спосіб збереження своїх заощаджень.

Для залучення в цей процес коштів широкі верстви населення, що зазнає в сучасних умовах України реальні труднощі в капіталізації своїх коштів, має бути організаційно і матеріально (податкові пільги) підтриманий механізм створення акціонерних товариств, що спеціалізуються на фінансуванні будівництва «дохідних будинків» і здачі їхніх приміщень в оренду.

Державна житлова політика повинна виконувати нову двоєдину роль – ідеологічно й економічно підтримувати покупку населенням другого житла для наступного надання його в оренду. Сьогодні в Україні надання житла в оренду приватними особами (підприємствами) здійснюється нелегально, а спроби його виявлення – малоефективні. При низьких ставках податку більшість власників здаваного в оренду житла будуть зацікавлені в найманні його на легальних умовах, оскільки це знижує ризики цього способу одержання додаткового доходу. При цьому держава отримуватиме додаткові доходи.

Введення в систему забезпечення житлом запропонованих категорій житла, що здається в оренду, дозволить створити комплексну систему поліпшення житлових умов практично всіх соціальних груп населення України та одночасно більш ефективно вирішувати взаємозалежні з ними соціальні і економічні проблеми.

Висновки.

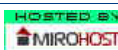
Житлова проблема є сьогодні для України надзвичайно гострою не тільки у зв'язку з скороченням обсягів будівництва, а й через погіршення стану будинків, що мають високий відсоток амортизації, та через зростання ступеня незадоволення жителів своїми умовами проживання. Задля досягнення більш швидкого і якісного ефекту реалізації державної житлової політики необхідна адаптація передового закордонного досвіду з урахуванням наявного правового поля, організаційно-економічних умов та можливостей розвитку житлового господарства в Україні, послідовне і злагоджене функціонування усіх органів влади, бізнесу та суспільних організацій.

Вирішення проблем житлової сфери полягає у формуванні сучасної вітчизняної житлової політики, що можливе при загальному підвищенні платоспроможності населення, відпрацюванні і налагодженні фінансових механізмів іпотечного кредитування, у залишенні в секторі державної власності соціального житла, застосуванні як європейської так і американської схеми іпотечного кредитування, у якісній реконструкції наявного застарілого житла, та переведення коштів із смертвілого вторинного ринку житла на первинний. Тому місцеві та центральні органи влади мають сприяти: стимулюванню попиту на житло і формуванню сприятливого інвестиційного середовища; уцілюненню заселення незайнятих квартир та використанню вільних площ для сфери зайнятості; поліпшенню умов соціального довкілля; санації старого житла, його модернізації, приватизації; створенню нових шансів для розвитку місцевої економіки; здійснювати ресурсну підтримку не тільки концепціям, а й конкретним житловим об'єктам.

Література:

1. Букіашвілі В. О. Житлова політика як елемент соціальної політики держави : аналіз вітчизняного та закордонного досвіду / В. О. Букіашвілі // Економіка будівництва і міського господарства. – 2009. – Т.5. – № 3. – С. 141-146.
2. Концепція державної житлової політики : Постанова Верховної Ради України від 30 червня 1995 року N 254/95-ВР. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80>.
3. Непомнящий О. Житлова політика провідних країн сучасного світу: досвід для України / О. Непомнящий // Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : Вид-во «ДокНаукаДержУпр», 2012. – № 1(9) – С. 123-129.
4. Кузьмин В.М. Удосконалення організаційних механізмів реформування сфери утримання житлового фонду / В.М. Кузьмин // Економіка будівництва і міського господарства. – 2011. – Т. 7. – № 1. – С. 41–46.
5. Чеховська І.В. Адміністративно-правовий режим детінізації відносин у сфері виробництва та реалізації житлово-комунальних послуг : дис. ... канд. юрид. на-ук : 12.00.07 / І.В. Чеховська. – Ірпінь, 2006. – 221 с.
6. Половинчак Ю. Реформа ЖКГ: зарубіжний досвід та власні реалії / Ю. Половинчак // Громадська думка про правотворення (Бюлетень оперативних матеріалів на базі аналізу правової електронної інформації). – 2011. – № 5. – С. 6-12.
7. Longo G. Housing policies in Italy: Urbanisation and localization of the housing issue / Longo G. [Electronic resources]. – Access mode: <http://www.sagepub.co.uk/journalsProdEdit-Boards.nav?prodId=Journal200909&currTree=Subjects&level1=F00>.
8. Олійник Н.І. Управління житлово-комунальним господарством у процесі ринкової трансформації економіки України : дис. ... канд. юрид. наук : 25.00.02 / Н.І. Олійник. – К., 2003. – 209 с.
9. Sutton Housing Partnership [Electronic resources]. – Access mode: <http://www.suttonhousingpartnership.org.uk/AboutUs/AboutUs.aspx>.
10. Living in Barcelona [Electronic resources]. – Access mode: http://w3.bcn.es/XMLServeis/XMLHome-LinkPI/0,4022,196254847_196675024_3,00.html.
11. Fainstein S. Justice, Politics, and the Creation of Urban Space / S. Fainstein. – New York: New York University Press, 2009. – 401 p.
12. Vale L.J. From the Puritans to the Projects. Public Housing and Public Neighbors / L.J. Vale. – Cambridge MA: Harvard University Press, 2008. – 389 p.
13. Vale L.J. From the Puritans to the Projects. Public Housing and Public Neighbors / L.J. Vale. – Cambridge MA: Harvard University Press, 2008. – 389 p.
14. Carter T. Current Practices for Procuring Affordable Housing: The Canadian Context / T. Carter // Housing Policy Debate. – Volume 8. – Issue 3. -Funny. Ottawa: Penguin. – 632 p.
15. A Guide to developing a municipal affordable housing strategy / Prep. by: R. Tomalty [et al.] for CMHC. – Ottawa: CMHC, 2006. – 267 p.
16. Пчелинцев О. Жилищные реформы и европейская интеграция О. Пчелинцев, Т. Белкина // Проблемы прогнозирования. – 1997. – № 1. – С. 140–142.
17. Шейкин А.В. Социальные аспекты ре-формирования жилищно-коммунальной сферы / А.В. Шейкин // Жилищно-коммунальное хозяйство. – 1999. – № 1. – С. 8–13.

Стаття надійшла до редакції 14.02.2013 р.



ТОВ "ДКС Центр"