

О. М. Непомняцій,

к.е.н., директор департаменту житлового будівництва,
будівельної індустрії та промисловості будівельних
матеріалів Міністерства регіонального розвитку та будівництва України

СУЧАСНІ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОЇ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ

Визначено основні сучасні моделі державної житлової політики. Розглянуто їхні особливості та історичний контекст виникнення й розвитку. Визначено види житла, співвідношення яких у житловому фонді впливає на формування та реалізацію моделей житлової політики.

Ключові слова: житлова політика, державна житлова політика, моделі житлової політики, житловий сектор, види житла.

Надзвичайно велика увага багатьох дослідників до житлової політики пояснюється тим, що публічне житло є глибоко вкоріненим у світовій культурі артефактом, хоча досить часто політики сприймають його як свого роду «занозу», таку, що несподівано виникла, хворобливу, яку неможливо видалити [7]. І одна з основних проблем, пов'язаних із цим артефактом протягом багатьох століть, – це проблема зобов'язань суспільства відносно соціально слабких категорій громадян зі створення для них нормальних умов проживання. Особливо активно ця проблема обговорювалася, аналізувалася й вирішувалася в різні способи в 50-х рр. ХХ ст. в більшості розвинених демократичних країн, проте ці дискусії тривають і досі, не втративши своєї актуальності. Звичайно, не лише розвинені демократії, але й авторитарні, тоталітарні системи включалися у процес підвищення якості проживання населення, але в даному випадку проблема приймала інший масштаб, адже саме держава була єдиним суб'єктом ухвалення рішень та їх реалізації, оскільки самі громадяни були повністю позбавлені права і реальної можливості вибирати для себе та своїх сімей місце проживання, розмір житла, його якісні параметри, а також придбавати житло відповідно до своїх потреб. Відтак, питання визначення ефективної моделі житлової політики, котра була б соціально орієнтованою, залишається *актуальним*, особливо для країн демократичного транзиту, до яких належить і Україна.

Зазначене питання розглядається багатьма дослідниками, зокрема

такими, як Б. Артем'єв, С. Василенко, Л. Вейл, Х. Гем, Б. Грінчель, В. Гречко, І. Каюда, К. Купер, П. Олівер, В. Самошин, П. Холл, Д. Шепелев та ін. Однак майже кожний із них є прибічником певної моделі державної політики, про яку йдеться у відповідних наукових працях. Тому метою даної статті є узагальнення основних моделей державної житлової політики.

Соціальна держава, незалежно від своєї моделі, як один з найбільш значущих параметрів якості життя, визначає якість проживання громадян. При цьому міра самостійності та відповідальності індивіда у процесі забезпечення цього варіюється в досить широкому діапазоні від повної самостійності за умови підтримки держави тільки для найбільш нужденних, які не мають необхідних джерел власного доходу, до надання житла всім громадянам на умовах соціального наймання й позбавлення їх права самостійно приймати рішення з цього питання.

На одному полюсі цього діапазону знаходиться *ліберальна* модель житлової політики, типова, наприклад, для США, де найбільш прийнятною, як з економічної, так і з соціальної точок зору, є наявність у кожного громадянина (сім'ї) власного будинку. Нерухомість розглядається при цьому як об'єкт власності, що дозволяє громадянам вирішувати свої життєві проблеми самостійно і відповідно до власних потреб. Це і закономірно, оскільки в ліберальній моделі житлової політики, що є складовою частиною ліберальної моделі соціальної держави, головними цінностями виступають «свобода, індивідуалізм, нерівність».

У США різні варіанти підтримки незаможних у сфері забезпечення їх житлових умов можна виявити, починаючи з перших пуритан, що прибули на американський континент ще в XVII ст. До цих варіантів належать: зразкові житлові будинки, закони про зонування, філантропи-забудовники, селища з житлом, що субсидується, робітничі передмістя, приватна добродійність, податкові пільги для власників будинків, дарчі на землю для заслужених ветеранів, закон про садиби для першопрохідців, «Громадське піклування бідних», спеціальні акції для бідняків, нічліжні будинки, «виправні будинки»,

«робочі казарми» тощо. Цей ряд символізує безперервну боротьбу за «виправлення бідняків», в яку було включено три основних чинники, що впливають на життя людини, – земельне володіння, форму житла і працю. Ідея публічного житла як «місця виправлення», на думку американських учених, була засадничою аж до середини ХХ ст., і тільки надалі зусилля почали спрямовувати на те, щоб допомогти мешканцям публічного житла покинути його якнайшвидше [4].

У США з часом змінювалися установи, корті функціонували як публічні, а також категорії громадян, які є споживачами їх послуг. На протилежних сторонах цього континууму можна помістити кероване релігійними ідеями суспільство пуритан початку ХVII ст., що виникло в затоці Бостона, і соціальну федеральну держава кінця ХХ ст., які виконують публічні обов'язки, але концептуалізують їх по-різному.

Пуритани, чия держава сполучала цивільні та церковні елементи з метою підтримки порядку, підкреслювали потенційні духовні можливості публічної допомоги, називаючи це «моделлю християнського милосердя» [7]. «Публіка» була в той час не відчуженою від суспільства державною бюрократією і не неструктурованою масою, а тісно спаяним вірою співтовариством єдиновірців, обраним Богом, для того щоб вистояти в усіх тяжких випробуваннях і проти всіх спокус. Та протягом багатьох століть перетини права та релігії значно змінилися, а замість обраних Богом з'явився електорат.

Протилежним полюсом діапазону моделей житлової політики є *патерналістська* модель житлової політики, що існувала, наприклад, у СРСР, яка передбачає не просто широкий перерозподіл ВВП на користь незаможних (інвалідів, безробітних та інших соціально слабких категорій), а повне забезпечення усього спектра соціальних послуг (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, забезпечення житлом та ін.) за рахунок державного бюджету або інших державних джерел, повну відповідальність держави за обсяг і якість послуг, що надаються, а також повну компетенцію держави в

межах ухвалення найбільш значущих рішень.

У сфері житлової політики найбільш значущими рішеннями є такі: в яких обсягах будувати нове житло і реконструювати старе (особливо, коли йдеться про історичні міста); де будувати нове житло, який використовувати варіант забудови (інтенсивний варіант передбачає поступове вбудовування нових житлових будинків у квартали, що вже існують, а екстенсивний – великомасштабне нове будівництво на периферії міста); яке житло надавати сім'ям (за розміром, структурою, мірою комфортності), допускати або не допускати передання цього житла іншим членам цієї сім'ї.

У СРСР уся система в цілому доповнювалася і ще більше посилювалася інститутом прописки, котрий мав дозвільний, а не реєстраційний характер. Набір цінностей цієї моделі включав «залежність, колективізм, рівність», але, незважаючи на зусилля, що постійно додавалися, двох останніх цінностей так і не було досягнуто. Люди все одно прагнули в будь-який спосіб задовольнити свої потреби в житлі, тобто вносили елемент індивідуалізму, що і спонукало систему піти на «поступки» і дозволити громадянам придбання кооперативного житла власним коштом. Що стосується рівності, то в житловій системі СРСР існували всілякі пільги, привілеї, «службове житло», яке ніколи не звільнялося після закінчення терміну повноважень, давалися хабарі у відкритій і прихованій формі. А так званий «обмін житла» був, поза сумнівом, прихованою формою купівлі-продажу.

Проте між двома вищеописаними полюсами знаходиться модель, в якій зроблено спробу примирити обидві групи цінностей, зберігши самостійність та індивідуалізм, але, одночасно, понизивши нерівність за допомогою різноманітних заходів, що робляться державою. Цю модель можна назвати *раціональною* моделлю житлової політики, і вона в різних варіантах представлена в країнах ЄС.

На початку ХХ ст. житлова проблема стояла вкрай гостро в багатьох європейських країнах, де держава достатньо рано звернуло увагу на соціальні проблеми бідних прошарків суспільства. Проте вже наприкінці 1920-х –

початку 1930-х рр. дешева праця і дешеві матеріали дозволили значно понизити вартість житла в європейських містах. Організації, що знову створювалися, – будівельні спілки, публічні та неприбуткові житлові агентства – активно використовували виниклі можливості. У результаті, різко і досить швидко відбулося покращення житлових умов широких верств населення. У цьому відношенні відомий британський дослідник міської політики П. Хол наводить приклад Лондона, вважаючи, що саме в цьому європейському місті більшість проблем розвитку цього періоду знайшли найбільш чітке віддзеркалення [5]. І аналіз процесів цього періоду показує, що однією з найактивніших рушійних сил цього розвитку був ринок, що не виключало, проте, стимуляційної та регуляторної ролі держави.

Тому у раціональній моделі держава відіграє в житловій сфері одночасно декілька ролей:

- власника землі, що виділяє ділянки під житлове будівництво на пільгових підставах у зв'язку з особливою значущістю цієї функції;
- власника житла, що надає найбільш знедоленим житло на умовах соціального наймання;
- замовника, який купує в забудовників на сприятливих умовах житло для працівників бюджетної сфери, які мають обмежені фінансові ресурси;
- банкіра, який виділяє спеціальні безвідсоткові позики для придбання громадянами власного житла, доповнюючи їх спеціальними накопичувальними рахунками;
- страховика, який гарантує комерційному банку повернення іпотечного кредиту;
- будівельника, який створює спеціальний соціальний житловий фонд для забезпечення умов проживання незаможних;
- консультанта, який інформує громадян про всі можливості покращення житлових умов.

Узагалі, житлова політика є одним з основних напрямків соціальної політики європейських міст у сучасних умовах, оскільки вона визначає

значною мірою якість життя на території не лише окремих міст, але і метрополій. Зрозуміло, що органи місцевого самоврядування, як найбільш наближені до громадян і місця їх проживання, повинні відігравати значну роль у формуванні й реалізації житлової політики, проте їх можливості в цій сфері є вкрай обмеженими у зв'язку з надзвичайно високими витратами на будівництво й експлуатацію житла. У зв'язку з цим житлова політика формується державою, причому переважно на загальнонаціональному рівні, а процес її реалізації покладається на регіональний рівень, якому в цьому процесі необхідне додаткове фінансування.

Слід також відзначити, що в усіх європейських містах історично відповідальність за умови проживання лежала, передусім, на громадянах, які мешкають у житлових одиницях, тобто субсидіарний підхід до житлової проблеми має як базовий елемент індивідуальний рівень ухвалення рішень про придбання, оренду або інші способи забезпечення умов проживання, відповідних потребам конкретного індивідуума або конкретної сім'ї. Значною мірою відповідальність громадян за підтримку технічного стану житлових одиниць, що знаходяться в їх власності або орендуються ними у приватному секторі або на умовах соціального наймання, досить висока і нині в усіх країнах ЄС [3].

У цілому, історично склалися два принципово різних контексти розвитку житлової сфери та її публічної складової:

- контекст розвитку в умовах наявності ринку житла і доповнення його регуляторних механізмів створенням соціальних житлових комплексів для тих категорій громадян, які не в змозі забезпечити для себе нормальні умови проживання;

- контекст розвитку в умовах відсутності легального ринку житла (нелегальні операції з житлом проводилися протягом усієї історії СРСР) з повним домінуванням державної житлової політики як основного інструменту поліпшення якості проживання всього населення.

Як показала історія, перший контекст упевнено став домінуючим, проте

в сучасних умовах важливим стає питання, тісно пов'язане з суб'єктивною доступністю житла, тобто розробленням нових уявлень про те, що таке комфортне житло та як поєднати прагнення до максимізації цього суб'єктивного представлення й наявних у сім'ї потреб з основними аспектами об'єктивної доступності: фінансово-економічними можливостями самої сім'ї, можливими джерелами кредитування, державними коштами підтримки тощо. Отже, на перший план виходить необхідність ухвалення індивідуального раціонального рішення, що часто має довгострокові наслідки, наприклад, необхідність сплачувати кредит протягом тривалого періоду. Великого значення набуває і вибір типу житла, оптимального з точки зору фінансового забезпечення й управління.

Тут важливо зазначити, що основні види міського житла і структура житлового фонду в розвинених країнах визначають основні параметри житлової політики, впливають на вибір моделі житлової політики. Усі міські житлові будинки в країнах Західної Європи, США, Канаді, Австралії можна поділити на дві групи: приватні односімейні будинки (будинки для однієї сім'ї, котедж) і багатоквартирні (багатосімейні) будинки. У середньому в містах Західної Європи частка приватних односімейних будинків складає близько 30 % усього житлового фонду, у країнах південної Європи їх дещо більше – до 40 %, у США та Канаді ще більше – до 50 % [2]. У великих містах доля цього сектора житлових будинків нижча, у невеликих, природно, вища, але скрізь частка приватних односімейних будинків у структурі міського житла складає значну величину.

Багатоквартирний будинок – це будинок з декількох квартир (від 2 до декількох сотень), де живуть не пов'язані спорідненістю сім'ї. Нині в розвинених країнах відомо три види багатоквартирних будинків, що розрізняються формою власності й управління: приватний прибутковий будинок – приватна форма власності й управління; кондомініум, кооператив – колективна форма власності й управління; муніципальний орендний будинок – державна (муніципальна) форма власності й управління.

Історично приватний прибутковий будинок є найстарішим видом багатоквартирного будинку в містах, – перші багатоквартирні будинки для наймання квартир за гроші з'явилися ще в давньому Римі в III ст. до н.е. (вони звалися «інсули»). Приватний прибутковий будинок посідає міцне місце серед міського житла, його частка в містах розвинених країн складає до 40 %, а у великих містах – до 70 % (Нью-Йорк), і навіть 82 % (Відень) [6]. Прибутковий будинок є приватною власністю домовласника, квартири в ньому здаються внаймання мешканцям за комерційними цінами без права приватизації і не виділені в окремі об'єкти нерухомості. Взаємини хазяїна-домовласника і мешканця-наймача регулюються договором і відповідними законами.

Як показала дуже тривала практика, приватний прибутковий будинок виявився дуже ефективним видом житла. По-перше, це є доступне житло, будь-яка людина може швидко винайняти квартиру у своїй ціновій категорії короткого часу. По-друге, мешканець не піклується ані про утримання житла, ані про управління ним, ані про податки, він просто сплачує квартплату, а всю роботу виконує домовласник. По-третє, такий вид житла не обмежує свободу пересування людини, тому поміняти місце проживання (наприклад, у пошуках роботи) досить просто. По-четверте, забезпечується досить високий рівень комфорту проживання і якості обслуговування в результаті конкуренції домовласників. По-п'яте, прибутковий будинок як вид бізнесу є прибутковим (відсутні проблеми з неплатежами), забезпечуючи поповнення місцевого бюджету.

Список переваг приватного прибуткового будинку можна продовжувати і далі, не випадково цей вид житла є одним з основних серед міського житлового фонду, оскільки добре розвинений, вільний ринок приватного орендного житла здатний повністю вирішити житлове питання в будь-якій країні. Проте прибутковий будинок як вид житла має і недоліки. По-перше, це жорстка регламентація проживання в такому будинку, по-друге – прагнення домовласників постійно збільшувати ціну оренди. Але якщо на ринку існує вільна конкуренція за достатньої пропозиції, то вона не дає цінам різко зрости.

У недержавному секторі житла є ще один вид оренди – оренда квартири у власника в кондомініумі. Але такий вид оренди не набув великого поширення, тому що простіше і дешевше винайняти таку саму квартиру у прибутковому будинку. Кондомініум – це будинок колективної форми власності й управління. Такі багатоквартирні будинки з'явилися на початку ХХ ст., до них належать: кондомініум, кооператив та наявна в деяких країнах (наприклад, Фінляндії та Швеції) форма колективного володіння типу акціонерного товариства.

Проте найбільшого поширення колективна форма власності й управління набула саме у вигляді кондомініуму, багатоквартирного будинку разом із земельною ділянкою, оформлених як єдиний комплекс, в якому квартири є власністю мешканців, а решта майна будинку і землі є їх спільною власністю, без виділення часток (у деяких країнах земля знаходиться в довгостроковій оренді). Кондомініум – це власність співвласників, він є самоврядним об'єктом, утримання і управління ним ставиться в обов'язок співвласників, місцева влада не втручається в їхні справи. Будинок і земельна ділянка знаходиться в повній юрисдикції співвласників, без їх згоди ніхто не має права ані знести будинок, ані ремонтувати або реконструювати його, ані побудувати що-небудь на території. Навіть паркування чужої автомашини на території кондомініуму заборонено.

У невеликих кондомініумах (5 – 10 квартир) мешканці самі управляють своїм будинком або наймають керівника, але для великих кондомініумів цей спосіб неприйнятний, тому найбільш типовим (і найбільш ефективним) способом управління є такий: у кожному кондомініумі формується юридична особа – товариство власників житла (назва в різних країнах різна) з усіх власників житла. Ніхто зі співвласників не має права відмовитися від участі в ньому, оскільки на ньому як обов'язок лежить нести не лише тягар утримання, але і тягар управління своєю власністю. У разі продажу квартири колишній власник автоматично виключається з товариства, а новий включається.

Слід зазначити, проте, що колективна форма власності й управління

далеко не завжди є ефективною, адже колективно управляти нелегко. При неправильному виборі суб'єкта, що управляє, та відсутності контролю над його роботою будинок починає погано обслуговуватися, квартплата завищується, затримка платежів призводить до систематичних відключень води, світла, тепла тощо. Тому поширення кондомініумів після короткого зльоту загальмувалося, і зараз у розвинених країнах їх частка не перевищує 20 – 30% усього міського житла [2].

Ще одним видом багатоквартирного житла, як відзначалося вище, є соціальне житло. Це житло для найбідніших, які не можуть самостійно вирішити свої житлові проблеми, тому їм надають допомогу, щоб вони не жили на вокзалах, на лавках у парку, на звалищах тощо. Соціальне житло існує в багатьох країнах, і можна виділити три способи допомоги незаможним: надання квартири в муніципальному орендному будинку, оренда квартири для незаможного громадянина у приватному прибутковому будинку, змішана форма. При цьому ніде допомога незаможним не здійснюється шляхом надання ним житла у власність, оскільки це суперечить економічній і соціальній логіці. Бідна людина не в змозі утримувати свою власність, управляти нею, захищати від злочинних посягань. Рано чи пізно вона її втратить (а можливо, просто продасть і проп'є) і знову стане претендентом на соціальне житло.

У більшості країн незаможним громадянам надають в оренду квартиру в муніципальних багатоквартирних будинках. Це дома, побудовані на кошти міського бюджету, що знаходяться у власності й управлінні муніципалітету (чи спеціалізованої організації під його контролем), наприклад, «комунальний будинок» у Швеції, комуна в Італії, HLM у Франції. Незаможна сім'я, що подала заяву, отримує квартиру в такому будинку в оренду (звичайно, без права приватизації), або стає на чергу, якщо вільних квартир немає. Квартира надається в оренду не на все життя, а лише до тих пір, поки сім'я знаходиться в категорії «незаможні». Плата за оренду в соціальному будинку не стягується, комунальні послуги приблизно на 50 % дотуються з місцевого

бюджету. У деяких країнах (наприклад, в Нідерландах) дотація залежить від доходу мешканців – чим він вищий, тим дотація менше, і навпаки [1]. До неплатників застосовують усі заходи дії, включаючи продаж майна за борги, але на вулицю людей не виселяють. Якщо сім'я не в змозі платити, їй надається додаткова субсидія.

Іншим способом забезпечення житлом незаможних громадян є оренда у приватному прибутковому будинку. За узгодженням із владою, отримуючи певні пільги, домовласник надає кілька квартир для незаможних, за яких повністю або частково платить муніципалітет. Не всі домовласники погоджуються на це, оскільки сусідство з незаможними знижує привабливість і, відповідно, ціну оренди на інші квартири в цьому будинку. Тому йдуть на цей крок, як правило, власники прибуткових будинків середньої та нижчої цінних категорій.

Третій вид забезпечення житлом незаможних – змішаний, коли найбільш незаможних забезпечують муніципальним житлом, тобто квартирою в муніципальному будинку, а тих, хто трохи багатший, – квартирою у приватному прибутковому будинку, що орендується за рахунок муніципалітету (такий підхід існує, наприклад, у Фінляндії).

Отже, з викладеного вище можна дійти кількох висновків. По-перше, кожна з моделей житлової політики має свої як переваги, так і недоліки, однак у сучасних умовах найбільш «зваженою», відтак, оптимальною, є раціональна модель. По-друге, незалежно від моделі кожен вид багатоквартирного житла, розглянутий вище, задовольняє ті чи інші потреби громадян, кожен вид має свої переваги і недоліки, тому в структурі житла вони займають свою певну частку. По-третє, структура житлового фонду складається століттями і залежить від традицій, менталітету, економічних і політичних реалій, чинного законодавства. Водночас, житлова політика повинна бути ефективною як в економічному, так і в соціальному сенсі. Тому визначення передумов забезпечення такої ефективності має стати *подальшим напрямком досліджень* з даної проблематики.

Список використаних джерел

1. Гринчель Б. М. Жилищная политика местных властей: уроки западноевропейского опыта / Б. М. Гринчель, Б. С. Жихаревич, Н. Е. Костылева. – СПб. : НАУКА, 2009. – 290 с.
2. Самошин В. К. Жилищный вопрос. Проблемы и перспективы / В. К. Самошин. – М. : ИПУ РАН, 2010. – 186 с.
3. Cooper C. C. The House as Symbol of the Self / C.C. Cooper. – NY : Holt, Rinehart and Winston, 1996. – 438 p.
4. Gam H. J. The War Against the Poor: The Underclass and Anti-Poverty Policy / H.J. Gam. – NY : Basic Books, 2009. – 523 p.
5. Hall P. The Cities of Tomorrow / P. Hall. – London : Blackwell, 2001. – 317 p.
6. Oliver P. Dwellings: The house across the world / P. Oliver. – Austin : Univ. of Texas press, 2008. – 326 p.
7. 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.

Непомнящий О. М. Modern models of public housing policy.

The article is devoted to determination of basic modern models of public housing policy. Their features and historical context of origin and development are examined. The types of accommodation, correlation of which in a housing fund influences on forming and realization of housing policy models, are determined.

Key words: housing policy, public housing policy, housing policy models, housing sector, accommodation types.

Непомнящий А. М. Современные модели государственной жилищной политики.

Определены основные современные модели государственной жилищной политики. Рассмотрены их особенности и исторический контекст возникновения и развития. Определены виды жилья, соотношения которых в жилом фонде влияет на формирование и реализацию моделей жилищной политики.

Ключевые слова: жилищная политика, государственная жилищная политика, модели жилищной политики, жилищный сектор, виды жилья.