

УДК: 351.778.53

Ю. Л. КИРИЧУК

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ВПЛИВУ ДЕРЖАВИ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПНОСТІ ЖИТЛА

Проаналізовано основні інструменти державного впливу на формування доступності житла при реалізації відповідних державних програм у країнах з різним рівнем соціально-економічного розвитку, розглянуто доцільність застосування зарубіжного досвіду в контексті сучасного стану та рівня розв'язання житлової проблеми в Україні.

In the article the analysis of basic instruments of state influence on forming of availability of habitation while realizing the proper government programs in the countries with different level of social and economic development is carried out, expedience of application of foreign experience is considered in the context of modern state and level of solution of housing problem in Ukraine.

Ключові слова: житлова політика, державно-управлінський вплив, зарубіжний досвід, доступність житла.

Існуюча житлова політика України не відповідає сучасним вимогам розвитку незалежної європейської держави, викликає обґрунтовану критику з боку громадян та стримує загальний розвиток країни. За роки незалежності держава так і не забезпечила повною мірою виконання положень ст. 47 Конституції України щодо конституційного права її громадян на житло. Перш за все тих, рівень доходів яких не дає права на соціальне житло, але не є достатнім для самостійного розв'язання житлової проблеми.

Стрімкі зміни та глобальні перетворення, що відбулися в житловому секторі держави, не завжди були прогнозовані та мали позитивний ефект, неадаптована оцінка рівня світового досвіду та основних тенденцій розвитку житлової сфери, зміна основних засад конституційного права на житло, за переконанням діючого уряду [15] є підставою для кардинального перегляду основних пріоритетних напрямів житлової політики, способів і форм її реалізації.

Унаслідок відсутності в національній житловій політиці держави системи взаємопов'язаних послідовних дій, спрямованих на створення економічних, соціальних і правових умов для реалізації громадянами конституційного права щодо доступності житла відповідно до їх фінансових можливостей, майже 13% населення країни не мають окремого житла [14].

Разом з тим, показники наявного житлового фонду в Україні, зокрема кількісні, значно менші ніж загальновизнаний соціальний стандарт ООН, згідно з яким на одного громадянина повинно припадати не менше ніж 30 м² житлової площі. Матеріали рейтингу країн світу за рівнем житлової забезпеченості [17], що містять доповнені й актуалізовані дані щодо рівня житлового забезпечення у країнах світу [4; 12], наведено в табл.1.

Показники забезпеченості житлом громадян у зарубіжних країнах

<i>Країна</i>	<i>Середня забезпеченість житлом, м²/особу</i>	<i>Рік оцінювання</i>
Норвегія	74,0	2006
США	65,0	2006
Данія	50,6	2003
Швеція	44,4	2003
Великобританія	44,0	2001
Швейцарія	44,0	2000
Німеччина	40,1	2002
Австрія	38,3	2003
Франція	37,5	2003
Фінляндія	36,6	2002
Ірландія	35,0	2002
Японія	31,0	2003
Чехія	28,7	2001
Угорщина	28,0	2001
Естонія	27,7	2003
Словаччина	26,0	2001
Латвія	23,9	2003
Україна	22,8	2008
Польща	22,2	2002
Росія	21,1	2006

Наведені в таблиці статистичні дані є своєрідним рейтингом держав щодо ефективності вирішення житлових проблем громадян у міжнародній спільноті, і саме вони вказують на одне з останніх місць, що посідає наша держава серед країн постсоціалістичного табору та свідчать про відсутність дієвого державно-управлінського впливу на поліпшення житлових умов громадян.

Для формування цілісної оцінки обсягу найгострішої соціальної проблеми, яка потребує розв'язання лише за безпосередньої участі держави, варто акцентувати увагу на якісних показниках житлофонду України. Так, до цього часу не забезпечені належні санітарно-гігієнічні умови майже половини наявного житла: водопроводом і каналізацією обладнано відповідно 57 і 54,7 %, при тому, що аналогічний показник у розвинених країнах коливається в межах 94 – 100 %, у постсоціалістичних – становить 67 – 95 % [8, с. 256].

Тому вивчення зарубіжного досвіду державного управління забезпеченням доступності житла дозволить не лише усвідомити існуючі диспропорції, а й окреслити проблеми та визначити конкретні напрями сучасної державної житлової політики.

Шляхи вирішення житлової проблеми в контексті впровадження надбань зарубіжного досвіду окреслюються в дослідженнях російських учених: Т. Белкіної, С. Глазунова, В. Гуртова, Н. Косаревої, О. Пчелінцева, Т. Соколової, Г. Стерника, А. Туманова, Я. Щетиніна. Вітчизняна наукова галузь “державне управління” до цього часу не накопичила ґрунтовних напрацювань у даному контексті. Серед наявних актуальністю та системністю відзначаються дослідження А. Кошевої та

Н. Олійник. Окремі проблеми житлової політики в площині державного управління зарубіжних країн розглянуто в роботах С. Корнійчука, Н. Кабаченко, В. Омельчука, О. Рибалки.

Посилаючись у своїх дослідженнях на позитивний досвід, напрацьований державами світу, науковці обґрунтовують необхідність упровадження в Україні загальноновизнаних інструментів, що в минулому мали ефективний вплив на зростання доступності житла для власних громадян. Безперечно, визначити та застосувати найкращий досвід з апробованого надбання – завдання як наукової спільноти, так і відповідно уповноважених державних органів влади. Але для реалізації конкретної державної житлової стратегії необхідно мати упевненість щодо правильності обраного напрямку розвитку та застосування його саме в українських реаліях.

Вітчизняні наукові дослідження в галузі державного управління містять обмаль систематизованого аналітичного матеріалу щодо обґрунтування необхідності використання в Україні зарубіжного досвіду.

Метою даної статті є визначення доцільності застосування зарубіжного досвіду в контексті стану і рівня розв'язання житлової проблеми в Україні та здійснення аналізу основних інструментів державного впливу на формування доступності житла.

Використовуючи наявний практичний досвід держав світу в вирішенні житлових проблем своїх громадян, Україні в умовах трансформаційного періоду, варто скористатися певними доробками, які вже напрацьовано в цій сфері як окремими науковцями, так і міжнародними організаціями.

У повній мірі поділяючи точку зору А. Пузанова, ми переконані, що “особливо важливо правильно розставити віхи ... житлової політики. А це не так просто, як здається, – інформаційна недостатність може обернутися появою проектів “вічних двигунів”. Загроз тут, за великим рахунком, дві: перша – невірно оцінити уроки світового досвіду і основні глобальні тенденції в житловій сфері; і друга – помилитися в оцінці сучасного стану і того шляху, який був пройдений країною за роки реформ” [18]. Слушними вважаємо також твердження російських учених С. Аксьонова [1, с. 114], який відзначає неможливість калькування європейського досвіду в сучасній геополітичній ситуації, однак застосування його окремих компонентів визначається обов'язком ефективної держави та В. Багдасаряна щодо відсутності гарантій досягнення загального соціального добробуту при екстраполяції ідеалізованого орієнтиру суспільного устрою Європи внаслідок варіативності соціального розвитку країни [3, с. 18].

На необхідності виваженого підходу до запозичення зарубіжного досвіду акцентує увагу в своїй праці вітчизняний учений Ю. Манцевич, зазначаючи, що досвід інших країн базується на власній системі соціально-економічних відносин, і беззастережне перенесення чужих схем може принести більше шкоди, ніж користі [16].

Досліджуючи інструменти вирішення житлових проблем різних країн, представники російської наукової школи роблять висновки, що “спроби прискорити інституційний розвиток за рахунок запозичення інституційних моделей більш ефективних систем призводили до їх відторгнення менш розвиненим економічним середовищем. Результати дослідження проблем трансплантації (імпорту) економічних інститутів свідчать про доцільність запозичення тих форм, які

використовувались передовими країнами, коли вони знаходилися на відповідній стадії розвитку” [13, с. 65].

У контексті досліджуваного аспекту слушною є думка, що “...спроба поєднання окремих механізмів регулювання (іпотека), взятих з ринкової економіки, з механізмами, що збереглися з часів централізованого господарювання (відомчий підхід до розроблення національних програм, процедура розподілу земельних ділянок під забудову) призводить до нівелювання сильних і більш послабленню слабких сторін житлової політики” [2, с. 7].

Разом з тим, з огляду на неефективність реалізації в Україні державної житлової політики за роки незалежності, більш ніж переконливим є висновок В. Мартиненка: “У період пошуку ефективної системи державного управління слід враховувати світовий позитивний і негативний досвід державного впливу на внутрішнє становище, конкретні національні умови, а не займатися копіюванням моделей, які в минулому виводили окремі країни із системних криз (США, Німеччина, Франція та ін.). При формуванні власної системи управління варто відмежуватися від спрощеного підходу, за якого рекомендації набувають копіювального характеру: ефективно працюючі системи управління високорозвинутих країн ринкової економіки автоматично переносяться на українські реалії, а в практиці державного управління значною мірою продовжує діяти трансформована командно-адміністративна система управління” [10, с. 65].

Чим більш розвинена країна, тим ширшим є розмаїття інструментів державної житлової політики [8, с. 347]. Україна порівняно з розвиненими країнами світу має обмежені можливості щодо фінансування програм розвитку житлового будівництва. У даному контексті погоджуємося з позицією І. Запатріної [5, с. 88], що в таких умовах необхідно забезпечити витрачання ресурсів лише на ті завдання, що мають найвищий пріоритет для держави. Саме тому доцільно розглянути, яким чином держави світу використовують фінансові важелі впливу для вирішення житлових проблем власних громадян. Дослідники цієї тематики [9; 11] вважають за можливе класифікувати три найпоширеніші схеми фінансування доступного житла: “американську”, “німецьку” та “китайську”, які складають основу економічних інструментів впливу держав на розвиток доступності житла.

Американська система базується на іпотечному кредитуванні та позиціонується державою як елемент миттєвого покращання життя (так звана “американська мрія”). Провідна і найбільш характерна організаційна риса американської моделі іпотеки – домінуюча роль банку у процесі кредитування. Головними іпотечними установами є іпотечні і комерційні банки, кооперативні банки, кредитні спілки. Кредити в США надаються терміном від 3 до 30 років. Процентна ставка коливається від 2,5 до 8 %, обсяг кредиту покриває 70 % вартості нерухомості. У США іпотека регулюється Федеральним Урядом, а ключові соціальні програми, які він організовує, полягають у пільговому кредитуванні соціально вразливих груп населення – ветеранів, незаможних, інвалідів [9].

Серед розвинутих держав, окрім США, американська схема набула поширення в Австралії та Канаді, майже аналогічними до неї є іпотечна схема у Великобританії. Застосовується ця схема також і в країнах третього світу, зокрема, у

латиноамериканських державах та на Філіппінах. Найбільш поширеною серед країн СНД, зокрема і в Україні, є американська модель. Тенденції "падіння" ринку житла, які відбулися в США, а з листопада 2008 р. спостерігаються як у більшості країн світу, так і в нашій країні, свідчать про недосконалість "американської" моделі. Саме в тому, що держава усунулася від регулювання житлового ринку, вбачаємо спекулятивне збільшення вартості житла, яке не відповідало динаміці зростання доходів населення України.

Аналіз світової практики виникнення іпотечних інститутів в 54 країнах за останні 200 років підтверджує висновок, що жодній країні не вдалося створити сучасну масову іпотеку, обминувши стадію будівельних товариств. Саме на функціонуванні їх модифікації – будівельно-ощадних кас (БОК) заснована так звана "німецька схема", що набула поширення в Європі. Саме БОК є інструментом державної політики в галузі забезпечення населення доступним житлом в європейських країнах, розташованих у її континентальній та північній частинах. Дослідження функціонування іпотечних інститутів свідчить про безуспішність спроб країн з перехідною економікою збудувати іпотечний ринок на зразок найбільш ефективних систем [13, с. 65]. Відсутність виваженої стратегії, стихійні намагання запровадити найбільш прогресивні форми житлового кредитування не забезпечили становлення ринку масового житла. Іпотека так і залишилась доступною лише високоприбутковим верствам населення. Російські вчені переконливо сформулювали основні фактори, що унеможливають функціонування розвинених форм масової іпотеки на початкових етапах становлення ринкової економіки [13, с. 66–67]:

– чим складніше інститут, тим вищі вимоги він висуває до інституціонального та культурного середовища. Створення масового ринку житла повинно ґрунтуватися на найпростіших формах іпотечних інститутів;

– по-друге: саме відсутність довіри між економічними агентами та населенням, яке не має позитивної кредитної історії, в умовах слабкої судової системи підтримує високу вартість кредитів, а отже, обмежує масовий попит на житло;

– по-третє: на початкових етапах свого розвитку іпотечні інститути повинні сприяти формуванню у громадян високої економічної культури накопичення, основою якої є вміння планувати сімейний бюджет;

– по-четверте: становлення іпотеки неможливо без суттєвої підтримки держави. Унаслідок того, що ринок житла виконує соціальну функцію при обслуговуванні процесів відтворення і територіального розподілу робочої сили та має значний вплив на розширення виробництва в багатьох галузях економіки, держава повинна надавати особливу увагу формуванню цього ринку та впливати на його розвиток.

Світовий досвід виокремлює два основних типи будівельних товариств: будівельно-ощадні кооперативи і будівельно-ощадні каси. Кооперативи є некомерційними організаціями і знаходяться у власності своїх членів, які несуть солідарну відповідальність по зовнішнім зобов'язанням, БОК належать зовнішнім інвесторам, і за своєю суттю є комерційними структурами. На відміну від інших європейських держав у Німеччині БОК користуються власними активами, не залучаючи фінансування ззовні.

У процесі довготермінового накопичення заощаджень виявляються матеріальні можливості майбутнього боржника, його сумлінність і здатність до самодисципліни. Тому будівельне товариство є школою ощадливої і боргової поведінки. У цей час формується не лише кредитна історія, а й уміння довгострокового планування сімейного бюджету. Саме так відбувається становлення більш досконалих форм іпотеки.

Для України досвід функціонування будівельних товариств як інструменту житлової політики цінний насамперед тим, що вони об'єднують громадян із низькими та середніми доходами, які не мають доступу до кредитних ринків і не користуються послугами банківської системи (їх заощадження “не працюють” в межах офіційної економіки). Залучення “довгих” коштів у трансформаційну економіку країни сприятиме зростанню галузей будівельної індустрії, стимулюватиме розвиток інфраструктури населених пунктів, сформує ефективний ринок праці та доступного житла, надасть вкрай необхідний поштовх житловому будівництву завдяки реальному покупцю. Регулююча роль держави в даному випадку полягатиме у наданні премій та податкових пільг [14, с. 71], що є більш ефективним ніж політика прямих дотацій.

Перспективним напрямом дослідження є аналіз досвіду вирішення житлових проблем в одній з найбільш динамічно розвиненій країні світу – Китаї [7; 11], де держава визначила основним інструментом житлової політики житлові акціонерні товариства (ЖАТ) – незалежні від держави комерційні організації, яким державні підприємства передали свій житловий фонд та власні житлові зобов'язання перед співробітниками. Роль держави полягає у прийнятті відповідних нормативно-законодавчих актів, які регламентують виключення житлових витрат з бюджету підприємства. Так формується ресурс для підвищення зарплати співробітникам, що компенсує їм витрати на оренду чи придбання житла за ринковими цінами. В основу прийнятого в Китаї “Національного проекту зручного житла” покладено саме досвід ЖАТ. Разом з цим, там набула поширення практика фондів житлових заощаджень, куди (як у пенсійний фонд) підприємство відраховує кошти з зарплати співробітника (5 % на місяць) та надання громадського житла з відповідною субсидією в формі зниження цін на житло.

Оскільки Україна задекларувала та позиціонує свою соціально-економічну політику як соціально-орієнтовану, а ринок житла виконує не лише соціальну функцію, а й має мультиплікативне поширення на економічні процеси багатьох секторів економіки, держава повинна впливати на його розвиток. Тому державна житлова політика України має бути гнучкою, ситуативною, поєднувати та чергувати активну соціальну політику з заходами стимулювання приватного сектору. Саме засади житлової політики, поширеної в європейських країнах, є найбільш прийнятними для подальшої реалізації в Україні з огляду на схожість економічних умов та ментальності населення.

Здійснений нами аналіз основних інструментів державної житлової політики щодо державного впливу на забезпечення доступності житла в зарубіжних країнах дає можливість стверджувати, що кожен з них може бути ефективним лиш у певний період часу і лише для певних соціально-економічних умов. Разом з тим, унаслідок певної відповідності економічної ситуації та схожим рівнем ментальності соціальних

груп при формуванні державно-управлінського механізму забезпечення доступності житла в Україні доцільно застосувати досвід розвинених європейських країн. За нашим переконанням, саме будівельно-ощадні каси є дійовим інструментом державної політики щодо забезпечення населення доступним житлом.

Перспективи подальших досліджень полягають у пошуку інструментів державно-управлінського впливу на формування динамічної рівноваги між приватним та державним секторами за умови забезпечення державою житлових потреб малозабезпечених верств населення і надання можливості задоволення попиту платоспроможного населення.

Література:

1. Аксенов В. Трансформирование шведской модели социально- экономического развития – консолидированное движение к единой Европе или развитие процессов регионализации стран Северной Европы : [монография] / В. Аксенов ; под общ. ред. Н. П. Шмелева, В. В. Перской. – М. : Изд-во РАГС., 2008. – 392 с.

2. *Бабичев К. Н.* Городская жилищная политика: механизмы и инструменты реализации : автореф. дис. ... канд. эконом. н.: спец. 08.00.05 “Экономика и управление народным хозяйством: муниципальная экономика и управление местным развитием” / К. Н. Бабичев. – Краснодар, 2008. – 25 с.

3. *Багдасарян В.* Цивилизационно-вариативные основания формирования социального государства / В. Багдасарян // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2008. – № 5. – С. 18–42.

4. Житловий фонд України (1990–2008 рр.). – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/zf/zf_u/2006_u.htm.

5. *Запатріна І.* Формування національних проєктів: зарубіжний досвід і можливості для України / І. Запатріна // Економіка України. – 2008. – № 1. – С. 72–83.

6. Звіт про стан реалізації Загальнодержавної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004 – 2010 роки, затвердженої Законом України від 24.06.2004 № 1869-IV протягом 2008 р. – Режим доступу : <http://www.minjkg.gov.ua/index.php?id=1407>.

7. Ипотека в Китае. – Режим доступу : <http://www.etag.com.ua/ipotekahistory/6.html>.

8. Кравченко В. І. Основи житлової економіки / В. І. Кравченко, К. В. Паливода, В. А. Поляченко. – К., Основа, 2007. – 416 с.

9. Мамчин Р. Как сделать жилье доступным: мировой опыт. – Режим доступу : <http://www.dailstroy.ru/artikles/541.html?forprint>.

10. Мартиненко В. Ф. Еволюція державного управління на зламі епох / В. Ф. Мартиненко // Економіка та держава. – 2007. – № 8. – С. 64–66. – (Серія: Державне управління).

11. Можливі напрями удосконалення житлової політики в Україні // Стратегічні пріоритети : [наук.-аналіт. щокварт. збірн.]. – 2008. – № 5. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/May08/10.htm>

12. Основные показатели жилищных условий населения. – Режим доступу :

http://www.gks.ru/bgd/regl/b07_13/IssWWW.exe/Stg/d02/06-44.htm.

13. Полтерович В. Строительное общество: ипотечный институт для России / В. Полтерович, О. Старков, Е. Черных // Вопросы экономики. – 2005. – № 1. – С. 63–86.

14. Про затвердження Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2009–2016 роки : проект постанови Кабінету Міністрів України. – Режим доступу : <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=1949> (19.03.2009)

15. Про основні засади державної житлової політики : проект Закону України №4676 від 18.06.2009 р. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=35558.

16. Радикальні зміни в житловому законодавстві відкривають нові горизонти розвитку містобудування / Ю. М. Манцевич // Містобудування та терит. планув. – 2004. – Вип. 19. – С. 150–157. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/articles/2004/04mjmgrm.zip>.

17. Рейтинг стран мира по уровню жилищной обеспеченности 2008. – Режим доступу : <http://www.urban-planet.org/ratings.html>.

18. Рецензия А. С. Пузанова на книгу В. Глазунова и В. Самошина “Доступное жилье. Люди и национальный проект”. – Режим доступу : http://www.urbanomics.ru/publications/?mat_id=10.

Надійшла до редколегії 14.09.2009 р.