

УДК 351.778.5

О. М. НЕПОМНЯЦІЙ

СОЦІАЛЬНО ОРІЄНТОВАНА ЖИТЛОВА ПОЛІТИКА

Розглянуто особливості соціально орієнтованої державної житлової політики. Подано сучасний дискурс житлової політики в контексті соціальної держави та розвитку громадянського суспільства. Визначено необхідні передумови розроблення та реалізації ефективної й соціально орієнтованої житлової політики.

Ключові слова: державна політика, житлова політика, соціально орієнтована житлова політика, ефективна житлова політика, житловий сектор, житлове будівництво.

The article is devoted to consideration of features of the social-oriented public housing policy. Modern discourse of housing policy in the context of the social state and development of civil society is examined. Necessary pre-conditions of development and realization of effective and social-oriented housing policy are determined.

Key words: public policy, housing policy, social-oriented housing policy, effective housing policy, housing sector, construction.

Багато соціологів відзначають, що з середини 1990-х рр. постсоціалістичні суспільства починають нестримно рухатися в напрямку, протилежному до того, який був характерним для них раніше, а саме: від комунального буття до індивідуалізму. Особистий простір набуває найбільшої цінності як гранична основа людської життєдіяльності, а індивід у постсоціалістичному суспільстві соціалізується в боротьбі за особистий простір, за житло. І саме в житловій сфері в цей час найбільшою мірою починають розвиватися основи громадянського суспільства, оскільки самостійні зусилля, спроби здолати колективну соціальність приводять індивіда до нового розуміння себе, усвідомлення свого статусу відносно статусу держави. Водночас, як світову тенденцію слід відзначити орієнтацію на підтримку соціальної держави, яка починає відчувати кризу. А невід'ємною складовою соціальної держави є реалізація соціально орієнтованої державної житлової політики. Саме це й зумовлює актуальність обраної теми статті.

Питання формування та реалізації державної житлової політики та її особливості в сучасних умовах розглядаються, зокрема, такими дослідниками, як Р. Баклі, С. Булгаков, Е. Берто, Т. Картер, А. Кривов, Ю. Крупнов, П. Мінфорд, Л. Руді, С. Фінкель, В. Шмідт та ін. Однак недостатньо опрацьованим залишається питання визначення особливостей житлової політики в умовах соціальної держави. Тому метою даної статті є визначення змісту та особливостей соціально орієнтованої житлової політики, що впливає із сутності соціальної держави.

Можна стверджувати, що дискурс житла став базою для формування вільного економічного суб'єкта, суб'єкта приватної ініціативи й основного елемента правової держави і громадянського суспільства в постсоціалістичних країнах, зокрема Україні. Проте в нашій державі об'єктивні економічні проблеми гальмували процеси видозміни свідомості, у зв'язку з чим прорив людини в сферу вільної економічної дії не дозволив реалізувати індивідуальні проекти, тобто радикальне нове

ранжирування пріоритетів у сфері свідомості не знайшло продовження в актах суспільно-економічної діяльності, у взаємодії з державою і суспільством. Сталося це через те, що “державна машина” виявилася надмірно громіздкою, суспільно-політична система виявила себе як складна органічна маса, що еволюціонує надзвичайно повільно, з рецидивами, мутаціями, і навіть колапсами. У результаті, на початку 2000-х рр. сформувався розрив між цілями, ціннісними орієнтаціями і перевагами державної бюрократичної системи і концептуальним зрушенням у свідомості індивіда.

Цей розрив закріпився в індивідові на рівні найбільш корінних протиріч свідомості, накопичення енергії невдоволення, заперечення, протесту. При цьому розбіжність інтересів суспільства й індивіда продовжує посилюватися в тому сенсі, що громадяни все більшу відповідальність за якість свого життя перекладають на державу, хоча обидві сторони об’єктивно зацікавлені в максимальній самостійності окремого громадянина.

На наш погляд, житлова проблема, тісно пов’язана з проблемами інфраструктурними, відіграє одну з основних ролей у формуванні протестних, песимістичних настроїв, оскільки створює відчуття безнадійності та неможливості покращення ситуації, що існує. Проте активне втручання держави у проблеми житлової сфери спричиняє складний комплекс проблем принципового характеру. Низка авторів стверджує, що масове соціальне житлове будівництво в національних масштабах можливе лише за участі держави. Не існує будівельної корпорації або об’єднання корпорацій, здатних розгорнути будівництво подібного житла в масштабах України з умовою наступного використання громадянами іпотечних кредитів під час купівлі квартир. Проте ступінь державного втручання може коливатися від елементарного кредитування будівельних фірм до створення в тому чи іншому форматі державного будівельного підприємства.

Потрібно розуміти і те, що, формуючи надмірно активну в соціальному відношенні житлову політику, держава відмовляється від можливостей координації громадських сил у вирішенні соціальних проблем, неконструктивно впливає на інститути громадянського суспільства, що зароджуються. Тому, розуміючи державне управління як систему, елементи якої мають високу міру автономності й орієнтовані на якість послуг, що надаються, а також рентабельність, разом із децентралізацією необхідно забезпечити не лише інтерактивну або, радше, реактивну взаємодію з середовищем, але і формування середовища за допомогою ініціації створення мережевих структур, координації громадських сил з метою реалізації державної політики [3].

Відомий російський експерт у сфері будівництва та містобудування А. Кривов в одній зі своїх праць [2] сформулював можливу альтернативу нинішньому “ринковому” житловому будівництву, здійснюваному великими корпораціями і розрахованому на дефіцит пропозиції на ринку житла, значні фінансові ризики у процесі інвестування в житлове будівництво, і, відповідно, готовність інвестора до тривалого періоду реалізації житла з метою отримання максимально можливого і гарантованого прибутку. Як таку альтернативу він запропонував державну програму житлового будівництва (з урахуванням інфраструктурного освоєння земельних ділянок під забудову), яку може здійснювати середній і малий бізнес при відповідному

державному кредитуванні та модернізації й кодифікуванні низки нормативних актів, процедури за якими перешкоджають ефективній діяльності будівельних компаній.

Дійсно, саме реалізація державної стратегії з використанням виробничих потужностей і ресурсів середнього та малого рівня може створити необхідне концептуальне зрушення, що полягає в переході від централізованого державного управління, надмірно жорсткої вертикалі, приреченої на неефективність у зв'язку з недоліками централізованого планування, до загальнодержавної політики, що поєднує контрольну вертикаль і управлінську гнучкість, здатність підключати до управлінської ситуації модулі приватного підприємництва, що, у свою чергу, передбачає модифікацію самої мікрополітичної сфери відповідно до вимог ринку.

Як основну цільову групу, на задоволення потреб якої має бути спрямовано державну житлову політику, необхідно, звичайно ж, розглядати середній клас. При цьому слід серйозну увагу звернути на характеристику самоідентифікації, оскільки інтереси держави в контексті політики зростання, до якої, поза сумнівом, необхідно віднести житлову стратегію держави, що розвивається, часто не відповідають інтересам значної частини соціальних груп, що привласнюють собі соціальний простір середнього класу, яким вони реально не володіють.

Зростання економіки й істотне підвищення добробуту, який має на увазі відповідний результат від державних вкладень, є не стільки безпосередньо економічним (рентабельність, окупність житлових та інших проєктів), але, радше, соціальним (стабілізація демографічної ситуації, підвищення загальної культури виховання дітей, нормалізація стосунків у сім'ях середнього класу і, як наслідок, лояльність до існуючої політичної влади, легітимність правлячої влади, неохильність до підтримки революційних проєктів, екстремальних варіантів вирішення проблем, у тому числі житлової та ін.) чинником.

Методом виявлення найбільш проблемних, з точки зору житла, соціальних груп у рамках середнього класу може бути реконструкція соціального простору найбільш виражених типів середнього класу [4], що включає виявлення пріоритетних соціальних зв'язків, понять про престиж, добробут, а також параметрів житла, необхідного різним групам середнього класу. Сучасна ситуація характеризується прагненням будувати багато житла за доступними цінами, але очевидно, що сформульована мета не є достатньою. Найважливішим неврахованим, відсунутим на другий план критерієм є якість житла, передусім з точки зору відповідності житла до потреб індивідів.

У даному контексті виникає дилема, яку можна сформулювати так: малоповерхове індивідуальне і багатоквартирне або панельне будівництво. На жаль, українська специфіка в технологічній та інфраструктурній сферах ускладнює широке впровадження малоповерхового будівництва. Якщо технологічний цикл малоповерхового будівництва в таких, наприклад, країнах, як США і Канада, надзвичайно простий і маловитратний, то в Україні на першому етапі необхідно імпортувати технології, що викликає значне зростання постійних витрат. Крім того, інфраструктура переважної більшості українських міст не оновлювалася протягом десяти років, що викликає численні прогнози техногенних інфраструктурних катастроф, водночас до оновлення інфраструктури не готові ані державні і муніципальні служби, ані приватні компанії, тоді як для масштабного

малоповерхового будівництва потрібне інфраструктурне освоєння значних просторів.

Усе відзначене дозволяє дійти висновку, що ані на понятійному рівні, ані з точки зору формування нового простору соціально орієнтованої ефективної житлової політики Україна поки не готова до вирішення житлової проблеми в повному масштабі, що вимагає подальшого розроблення цієї проблеми в теоретичному і практичному аспектах. Не викликає сумнівів, що в ході осмислення проблеми формування й реалізації житлової політики її необхідно включити в ширший контекст соціальної політики як необхідної складової політики сучасної держави.

Також не викликає сумнів, що основою соціально орієнтованої житлової політики є *принцип доступності*, який проявляється двояко: з одного боку, як об'єктивна категорія, з іншого – як суб'єктивне сприйняття цієї категорії людиною. При цьому найважливішим параметром соціально орієнтованої житлової політики є суб'єктивне сприйняття людьми міри доступності для них різних дій, які б сприяли поліпшенню їхніх власних житлових умов. Зокрема таких, як купівля (оренда) житла на вільному ринку за ринковою вартістю з використанням кредитних та іпотечних кредитних механізмів, купівля (оренда) доступного житла на умовах державного субсидування, користування житлом на умовах соціального найму, оплата комунальних послуг.

Умова доступності якісного житла в Західній Європі та США формулюється на основі принципу 20 : 80, тобто не більш за одну п'яту частину витрат сім'ї повинні складати виплати з іпотеки, кредиту та/або оплата комунальних послуг [6].

Оплата комунальних послуг в Україні тривалий час відрізнялася досить низьким показником, порівняно з такими ж даними по Західній Європі та США. Відповідно, держава, у рамках виконання своєї соціальної функції, вимушена була брати на себе надмірні зобов'язання і компенсувати істотну частину, до 50 – 60 % витрат на комунальні послуги населенню. В умовах бюджетного дефіциту це вело до постійного недофінансування галузі та її деградації. Про поліпшення житлових умов практично не йшлося.

Окрім цього, сучасна українська система державного управління, що декларує відповідність до європейської моделі надання послуг населенню, нездатна до тотального субсидування комунальної сфери. Реалізувати подібний підхід не дозволяє також нормативна база, яка законодавчо закріплює автономну діяльність комунальних служб на комерційній основі, що передбачає рентабельність і високу міру відповідальності громадян за власні умови проживання. Отже, компенсаторні механізми працюють тільки в напрямі субсидування домогосподарств, що належать до групи незаможних.

Водночас, серйозною проблемою нашого часу є систематична юридична неписьменність представників середнього класу, нездатність до економічного аналізу бюджету домогосподарства, розрахунку власних прибутків та їхнього раціонального розподілу, відсутність довіри до судової системи, влади, економічних механізмів кредитування, іпотеки. Очевидно, що подібні явища кореняться в неефективній законодавчій базі, а також неефективності реалізації норм, що існують, проте важливим моментом є також пасивність представників середнього класу, відсутність приватної заповзятливості та нездатність до взаємодії в умовах сучасних

суспільства і держави.

Свідомість сучасного українського громадянина поступово проходить традиційні для минулого стадії усвідомлення власних можливостей, які в результаті певної організованої рефлексії виявляються дуже суттєвими. Проте очевидно, що складніша економічна ситуація і науково-технічний прогрес внесли до процесу ресоціалізації індивіда істотні поправки. У зв'язку з цим будь-який недолік нормативної бази, управлінського рішення або процесу реалізації такого рішення, механізму регулювання житлового ринку і ринку житлово-комунальних послуг значно посилюється недосконалою правосвідомістю сучасного українця. Водночас, доступність, як характеристика житлової політики, безпосередньо і виразно проектується на блок пам'яті сучасного українського суспільства, і його стереотипи проявляються в межах численних рецидивів неадекватної поведінки, нерішучості суспільства і окремих громадських груп при ухваленні рішень, виразно апелюють до економічної поведінки в контексті тоталітарної розподільної адміністративно-командної економічної системи.

Таку проекцію доступності можна вважати формою соціальної дистанції, відповідної зворотному ходу формули Богардуса [1]: середній клас (міноритарна група за Богардусом), що є, радше, не малою, а залежною, підлеглою групою або, точніше, що відчуває себе такою, дистанціюється від влади (мажоритарної групи за Богардусом) більшою мірою, ніж влада в результаті реалізації своїх рішень і дій, дистанціюється від названої соціальної групи. Подібне дистанціювання виключає взаємодію на основі діалогу, а закритість суспільства знижує до мінімуму ефективність державних ініціатив. Проблема соціальної дистанції, безпосередньо і концептуально пов'язана з проблемою доступності та проблемою соціальних стандартів, технологічно вирішується за допомогою інформаційних проєктів, створення адекватного інформаційного простору, що формує певний імідж, скорочує соціальну дистанцію і формує нові ментальні структури як один із найефективніших інструментів ресоціалізації.

Соціальні стандарти, що істотно заміщають інформаційний простір, також формуються в результаті взаємодії суб'єктивних очікувань населення, занижених або завищених у результаті відповідних об'єктивних умов, а також дії засобів масової інформації та державних рішень. Непрозорість інформаційного простору, пов'язана з невтручанням держави, часто сприяє зростанню цін на житло, витісненню з ринку якісних, але невеликих забудовників, а також створює непереборні для нового капіталу бар'єри для самостійного входу на ринки будівництва і капітального ремонту житла і роботи на ньому. Природно, непрозорість і невпорядкованість інформаційного простору створює також усі умови для зловживань і всіляких напівлегальних дій великих акторів як на ринку капітального будівництва та ремонту житла, так і на ринку комунальних послуг. Зокрема, великі забудовники схильні не лише до мінімізації інформаційного забезпечення в цілях скорочення витрат, але і до навмисного приховування інформації про ринок житла в цілому і своє становище на ньому, про об'єкти, що будуються, ціни на землю, стосунки з великими постачальниками, специфіку проектування конкретних житлових масивів тощо.

Отже, соціально орієнтована житлова політика має бути, у першу чергу, інформаційною. Не будучи найбільш суттєвим її компонентом, система збору,

аналізу і поширення інформації може стати основою якісного державного рішення, реакції на потреби зовнішнього середовища, визначення критеріїв ефективності житлової політики, функціонування житлового ринку і ринку комунальних послуг. В умовах деформованої житлової інфраструктури, усе ще сильної авторитарної й тоталітарної економічної ментальності, а також нових інфраструктур будівельного ринку, що формуються, упровадження інноваційних технологій і виникнення сучасних економічних зв'язків, адекватний інформаційний простір є умовою нормальної взаємодії та діалогу влади і суспільства.

Звичайно, існує низка економічних механізмів, що дозволяють понизити вартість вирішення житлової проблеми, таких як зниження ставок рефінансування за житловими кредитами, надання пільг комерційним банкам, що беруть участь у державних житлових програмах, централізація системи страхування внесків на будівництво і купівлю житла, державне страхування на випадок втрати працездатності та ін. Проте економічні механізми не можуть замінити систему суто соціального впливу, пов'язаного з певним політичним курсом у ході вирішення житлової проблеми, що передбачає, наприклад, комплексний перерозподіл прибутків у державі (прогресивне оподаткування, безвідсоткові довгострокові кредити для незаможних громадян тощо).

Слід зазначити, що тоталітарна економічна і політична свідомість, негативне ставлення до судової системи властиві не лише основній цільовій групі житлової політики – представникам середнього класу, але і представникам влади, а також посередникам у цій сфері. У зв'язку з цим потрібне створення в органах влади нової організаційної культури, а також здійснення подвійного контролю, з боку як суспільства, так і органів влади, які повинні здійснювати постійний і безпосередній контроль над виробниками та постачальниками товарів і послуг.

Усе це покликано зробити житлову політику ефективною, при цьому основною умовою соціальної ефективності житлової політики є глибокий і якісний аналіз соціальної стратифікації суспільства й основних потреб різних соціальних груп. Саме від цього залежить гнучкість і диференційованість житлової політики, що і дозволить забезпечити її соціальну ефективність, чому сприятиме впровадження відповідної системи соціальних стандартів. Наявність системи соціальних стандартів в будь-якій сфері є дуже важливою, оскільки створює своєрідну інтервальну шкалу, що містить взаємопов'язані індикатори, які фіксують певні проміжки значень і закладають основу інформаційного простору як для ухвалення рішень, так і для стимулювання ефективної самоідентифікації різних соціальних груп.

Крім того, одним із позитивних наслідків упровадження системи соціальних стандартів є фіксація соціальної відповідальності на рівні елітарних соціальних груп. Соціальна ефективність можлива тільки в умовах координованої та організованої взаємодії економічної, політичної й культурної еліт шляхом спільного стратегічного планування, взаємної підтримки й інтенсивного обміну інформацією. Підтвердженням цьому є успіх європейського та американського суспільств, який ґрунтується на інтеграції несоціальних за своєю природою приватно-економічних сил та індивідуалістичних за суттю культурних феноменів у соціальне, виражене в державі та громадянському суспільстві (асоціаціях, об'єднаннях тощо).

Відомий російський дослідник В. Шмідт [5] називає як необхідні ергономічні

критерії ефективності житлової політики, що відносяться як до ергономіки самого житла, так і до пов'язаної з ним інфраструктури, необхідних для створення продуманого комфорту, що унеможливує конфлікт людини та її середовища, здатного викликати, у свою чергу, гострий соціальний конфлікт, такі: доступність житлового простору; внутрішній сервіс і гігієна; внутрішній простір і здоров'я; безпека житла; сусідство.

Очевидно, що істотність названих критеріїв і їхнє переведення з суб'єктивного сприйняття в нормативно закріпленій стандарт у житловій системі як елементі системи соціальної важко перебільшити. Тому перші три параметри необхідно інтегрувати в соціальний стандарт, обов'язковий для будівельних компаній. Саме розширення реєстру вимог до житлового приміщення може стати основою внутрішнього реформування інфраструктури будівництва, упровадження сучасніших технологій і форм організації праці. До характеристик того ж порядку належить поняття об'єму житлового простору, що виходить за межі термінології та методу обліку житлової площі, успадкованого від СРСР. Також ясно, що задані характеристики і норми нерозривно пов'язано з декількома великими підсистемами соціальної системи, такими як освіта, охорона здоров'я та зайнятість.

Формування соціальних стандартів, які мають бути закріплені в законодавстві, у даний момент належить до сфери об'єктивної доступності, тобто знаходиться у просторі відповідальності держави. Держава визначає соціальні стандарти, виходячи зі статистичних даних і соціологічних досліджень, що, з одного боку, не є досить ефективним і обґрунтованим способом встановлення мінімумів і максимумів споживання, з іншого – не забезпечує достатню громадську участь.

Водночас, слід визнати, що суспільна свідомість наразі не готова до фактичного формування відповідних інститутів громадянського суспільства, оскільки об'єднання співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ), що більшість успішно функціонують, існують тільки в благополучних будинках забезпечених верств населення, при цьому практично не беруть участі в розробленні нормативних документів, не лобюють розподіл бюджетних коштів місцевою владою. У найбільш суттєві питання житлової політики ці ОСББ не втручаються у зв'язку з тим, що поліпшення житлових умов не є пріоритетом їхніх членів. Ті ж домогосподарства, які потребують поліпшення житлових умов, поки не поспішають зі створенням ОСББ, і державна політика не стимулює подібне бажання. Це, на наш погляд, неправильно, оскільки через подібне стимулювання держава змогла б вести діалог з організованими, координованими громадськими силами, здатними упорядкувати свої вимоги, розробляти і приймати компромісні рішення, враховувати ресурси держави і самостійно брати участь у пошуках стратегічної рівноваги між інтересами держави і окремих членів ОСББ.

Отже, специфіка ситуації, яка склалася в Україні, полягає в тому, що значні дефіцити об'єктивної та суб'єктивної доступності житла, точніше, доступності покращення житлових умов, доповнюють одне одного і створюють складні проблеми. Слабка обізнаність громадян про свої права і можливості, нездатність і неготовність нагромаджувати та направляти об'єднану активність натрапляють на неготовність держави і приватного сектора до гідного інформаційного забезпечення та чесної, прозорої взаємодії. Вирішення цих проблем, безумовно, вимагає

розроблення й реалізації ефективної (як у соціальному, так і в економічному сенсі) державної житлової політики, відповідних державних програм, що має стати подальшим напрямком досліджень.

Література:

1. *Бабич Н.* Ординальное шкалирование / Н. Бабич, И. Батыков. – Краснодар : Изд-во КГУ, 2004. – 214 с.
2. *Кривов А.* Дом в России: национальная идея / А. Кривов, Ю. Крупнов. – К. : Техника, 2004. – 211 с.
3. *Сморгунов Л. В.* Государственная политика и управление: в 2 ч. / Л. В. Сморгун, А. Л. Альгин, И. Н. Барыгин [и др.]. – М. : РОССПЭН, 2006. – Ч. 1. – 321 с.
4. Средние классы в России: экономические и социальные стратегии / под ред. Т. Малеевой. – М. : Гендальф, 2003. – 167 с.
5. *Шмидт В. Р.* Жилищный вопрос как проблема социальной политики / В. Р. Шмидт // Сб. тр. ИМЭПИ РАН. – М. : ИМЭПИ РАН, 2004. – 329 с.
6. Housing in London: the London housing strategy evidence base 2011. – GLA, 2011 // <http://www.london.gov.uk/mayor/housing/evidence-base/fulldocument.pdf>.

Надійшла до редколегії 29.04.2011 р.