

УДК 351.778.5

О. М. НЕПОМНЯЦЬІЙ

ЖИТЛОВА ПОЛІТИКА ЯК СКЛАДОВА СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

Визначено житлову політику як невід'ємну складову державної соціальної політики. Розглянуто підходи до з'ясування змісту та сутності соціальної політики в цілому і житлової політики зокрема. Розглянуто специфічні особливості сучасної житлової політики як складової соціальної.

Ключові слова: державна політика, житлова політика, соціальна політика, особливості державної політики, житловий сектор, житлове будівництво.

The article is devoted to determination of housing policy as an inalienable part of public social policy. Finding out of maintenance and essence of social policy on the whole and housing policy as her element are examined. The specific features of modern housing policy as a part of social policy are determined.

Key words: public policy, housing policy, social policy, public policy features, housing sector, construction.

Відомий науковець Ю. Габермас зазначив в одній зі своїх робіт, що соціальна політика дозволяє ліквідувати крайні диспропорції і прояви незахищеності в суспільстві, при цьому розвинена система соціального захисту є політичним змістом сучасної масової демократії [13]. Класичне визначення сфер реалізації соціальної політики включає освіту, охорону здоров'я, соціальне забезпечення і надання соціальних послуг, які традиційно входять до зони її відповідальності, а також вирішення житлової проблеми. Це пов'язано з важливістю для людини можливості забезпечити собі та своїй сім'ї дах над головою. У той же час реалізація і формування державної житлової політики часто в нашій країні отожднюються з реформою житлово-комунального господарства та розглядаються, відповідно, в техніко-економічних термінах. При цьому, на жаль, ігноруються або замовчуються глибші соціальні наслідки в цій сфері. У зв'язку з цим розгляд житлової політики як частини соціальної політики, що є метою даної статті, стає вкрай актуальним.

Питання розробки та реалізації державної житлової політики у своїх роботах досліджують А. Бабіч, С. Булгаков, Л. Євєнко, П. Кларк, П. Кресл, А. Кретов, Б. Рено, Р. Стоун, Є. Тарасевич, Ф. Франчук, М. Хіллман та ін. Проте їхні роботи здебільшого присвячені або розгляду житлової політики як цілком самостійної, або як складової економічної політики держави, у той час як її соціальним аспектам не приділяється достатньої уваги.

Слід відзначити, що поняття "політика" має на увазі певну систему дій, так званий політичний цикл, який включає визначення мети і завдань, вибір методів їх досягнення, оцінку отриманих результатів і, з урахуванням цього, коригування (якщо це необхідно) спочатку сформульованих цілей, завдань і методів. При цьому необхідно мати на увазі три моменти.

По-перше, політика нерозривно пов'язана з державою, яка відіграє важливу роль у розв'язанні соціальних проблем, використовуючи для цього різні методи, від непрямого регулювання соціальних процесів до безпосередньої участі в наданні соціальних послуг населенню. Так, аналіз моделей соціальної політики в різних державах показує, що, з одного боку – реалізація одних і тих же цілей можлива різними способами, з іншого – держави переслідують різні цілі у своїй соціальній політиці. При цьому виділяються два полюси. Перший виходить з того, що соціальні проблеми вирішуються ефективніше за мінімальної участі держави, тобто держава приходить на допомогу людині тільки тоді, коли немає іншої альтернативи у вигляді ринку, різних інститутів добродійності та взаємодопомоги, сім'ї і близьких. Держава стає, по суті, останньою інстанцією надання підтримки нужденним, причому те, що людина опинилася у важкій життєвій ситуації, розглядається, передусім, як її особиста невдача.

Другий полюс визнає необхідним участь держави для забезпечення справедливого розподілу соціальних благ, тому держава бере на себе зобов'язання забезпечити певний мінімальний стандарт добробуту як право громадянина, і тому соціальні програми розглядаються як невід'ємна складова частина життя сучасного суспільства [11]. Крайнім проявом такого визнання є патерналістська модель, характерна для СРСР та інших соціалістичних країн, в якій держава брала на себе повну відповідальність за добробут населення, співвідносивши (принаймні, в теорії) надання соціальних послуг з потребами людей.

По-друге, в будь-якій політиці дуже важлива така категорія, як інтерес, тому в політичній науці існує поняття групи інтересів або групи тиску, які виражають інтереси певних прошарків у суспільстві та ведуть боротьбу за їх інтереси. У житловій сфері в цьому сенсі досить складна ситуація, оскільки, з одного боку, в умовах ринкової економіки і політичної демократії виникає безліч різних інтересів, кожен з яких має право на існування. Так, різними та не однаковими є інтереси населення в умовах його майнової поляризації. Свої інтереси мають будівельні компанії, компанії по торгівлі нерухомістю, організації із захисту довкілля та ін. Тому, з одного боку, інтереси в житловій сфері об'єктивно досить складно погоджувати. З іншого – така ситуація створює можливості для маніпулювання, коли в результаті виграє найсильніший інтерес, що можна віднести на рахунок недоліків демократії. Навіть у розвинених країнах досить сильним є лобі будівельних компаній, коли корпоративні інтереси переважають над договірним процесом, що ототожнюється з демократією. У зв'язку з цим завданням держави є враховувати і регулювати реалізацію інтересів усіх зацікавлених сторін, виступаючи або як безпосередній учасник, або як “арбітр”.

По-третє, необхідно не просто ставити певні цілі, але і ретельно вибирати методи, які повинні вести до їх досягнення, оскільки стосовно соціальної політики цілі не виправдовують засоби, тому методи і способи їх досягнення мають бути соціально прийнятні та засновані на поєднанні економічної ефективності і соціальної справедливості. Через це у процесі формування соціально орієнтованої житлової політики, одночасно відповідно обом вимогам, і її реалізації потрібне досягнення об'єктивної і суб'єктивної доступності житла, які можуть стати основою реального застосування системного підходу до вирішення житлової проблеми навіть у таких складних умовах, як умови сучасної України.

Взагалі, питання про сутність соціальної політики є одним з найбільш дискусійних у суспільних науках і соціально-управлінській практиці. Це пов'язано з тим, що соціальна політика є найбільш значущою сферою інтересів сучасного суспільства і найважливішою частиною діяльності сучасної держави. Проте, незважаючи на усвідомлення високого ступеня значущості соціальної політики на те, що дискусії про сутність і зміст соціальної політики тривають упродовж більше ста років, її чітка і досить повна концептуалізація досі відсутня. Проблематика власне соціальної політики оформлялася протягом XIX-XX ст. у зв'язку зі зростанням масштабів державного втручання в суспільні процеси, що сприяло виділенню соціальної політики з усього комплексу суспільного управління як самостійного напрямку, що охоплює своїм впливом специфічну сферу людської життєдіяльності.

Поява поняття “соціальна політика” пов'язана з формуванням в Європі в другій половині XIX ст. теорії і практики соціальної держави як держави, яка активно втручається в суспільні процеси з метою їх регулювання та стабілізації. Нові функції держави, що виникли у зв'язку з її соціалізацією і отримали системніший і якісно визначеніший характер, і були об'єднані терміном “соціальна політика” [7]. З того часу питання конкретного змістовного наповнення соціальних функцій держави, їх спектру і масштабу, і одночасно проблеми визначення сутності соціальної політики знаходяться в центрі обговорення учених, політиків і громадських діячів різних країн.

Досить тривалий час проблематика соціальної політики займала незначне місце у структурі політико-соціологічного знання, частина питань соціальної політики в несистематизованому вигляді входила до деяких розділів економічної теорії, але як самостійна галузь вона була відсутня. Істотний вклад у розробку концептуальних основ соціальної політики на стадії її первинного формування внесла група німецьких економістів, політологів і соціологів, що об'єдналися в останній чверті XIX ст. у “Гурток з вивчення соціальної політики” і що активно обговорювали проведення широкомасштабних соціальних реформ у Німеччині [2].

Особливість підходу до розуміння сутності соціальної політики цією групою дослідників полягала в тому, що вона, сутність, виводилася з етимології поняття “соціальний”, яке, у свою чергу, розглядалося як синонім до поняття “суспільний”. У результаті цього поняття “соціальна політика” фактично прирівнювалася до поняття “суспільна політика”, що на практиці означало увесь комплекс методів і способів суспільного регулювання. У цьому сенсі соціальна або суспільна політика протиставлялася політиці приватнопідприємницькій та ототожнювалася з усім комплексом суспільних відносин і соціальних взаємодій, здійснюваних у суспільстві заради забезпечення загальних цілей та інтересів.

Слід зазначити, що цей підхід не втратив своєї актуальності і нині, будучи одним з найбільш поширених серед багатьох дослідників соціальної політики. Його нинішні прибічники аргументовано стверджують, що “соціальна політика в широкому сенсі – це сукупність взаємин, взаємозв'язків, взаємодій між соціальними групами суспільства з приводу життєзабезпечення населення” [3, с. 70]; “взаємини основних елементів соціальної структури суспільства (класів, соціальних груп, спільнот) з приводу збереження і зміни соціального положення населення в цілому і складових його класів, прошарків, спільнот” [9, с. 146].

Цей підхід дає розширене тлумачення соціальної політики. Проте очевидно, що при зведенні соціальної політики до соціальних відносин відбувається її ототожнення з гранично загальним поняттям, унаслідок чого сенс шуканого поняття не конкретизується, а ще більше розширюється, що навряд чи дозволяє виявити специфіку власне соціальної політики як особливого прояву соціальних відносин в їх конкретних формах і просторово-часових характеристиках. Уникнути цього дозволяє розгляд соціальної політики як багатогранного явища.

Перше поняття про багатогранність соціальної динаміки дав американський соціолог Р. Мертон [8]. Розробка теорії соціальної системи з позицій структурного функціоналізму створила можливість розглядати різні підсистеми суспільства в певному загальному абстрактному взаємозв'язку, виділити своєрідні ідеальні типи підсистем і рівні їх взаємодії. Згодом структурний функціоналізм доповнив системний підхід, який включає в сукупність взаємозв'язаних елементів суб'єктно-об'єктні відносини, що у свою чергу передбачає певне визначення реактивності соціального об'єкту. Проте в сучасних соціальних науках усе більш актуальною стає ідея інтерактивності, яка стверджує, що ізольованій реакції, котра базується на принципі комунікації в чистому вигляді, вже недостатньо, потрібний діалог суб'єкта і об'єкта управління.

Сучасні дискусії серед дослідників з питання визначення соціальної політики в основному сконцентровані навколо двох конструктів. У рамках першого один одному протиставляються два підходи, один з яких обмежує соціальну політику діями держави в соціальній сфері, внаслідок чого відбувається ототожнення таких понять, як “державна соціальна політика” і “соціальна політика”, а інший підхід розглядає соціальну політику в ширшому контексті як діяльність не лише держави, але і різних недержавних громадських структур та інститутів. Прикладом першого підходу може бути колективна позиція російських дослідників, викладена в монографії “Соціальна політика і соціальна робота в Росії, що змінюється”, де “в широкому сенсі соціальна політика може розглядатися як інтеграція механізмів і способів, за допомогою яких виконавча влада, центральні і регіональні уряди, а також органи місцевої влади впливають на життя населення, прагнучи сприяти соціальній рівновазі та стабільності” [10, с. 16].

Альтернативною є думка І. Григор'євої, яка вважає, що “соціальна політика – це діяльність держави і/або суспільства (суспільних інститутів) з погодження інтересів різних соціальних груп і соціально-територіальних спільнот у сфері виробництва, розподілу і споживання, що дозволяє погоджувати інтереси цих груп з інтересами людини і довготривалими цілями суспільства” [5, с. 42].

У рамках другого конструкта протиставлення здійснюється в дещо іншому аспекті. З критичних позицій тут розглядається підхід, що зводить соціальну політику до сукупності заходів державного або суспільного регулювання соціальних процесів. Т. Заславська з цього приводу зазначає: “Соціальна політика у вузькому сенсі – це система державних заходів по підтримці тих суспільних груп і прошарків, які через ті чи інші причини опиняються в скрутішому становищі, ніж інші, страждають від специфічних обставин і не можуть своїми силами покращити власне становище” [6, с. 13].

Досить часто соціальна політика характеризується як система заходів, спрямованих на здійснення соціальних програм, підтримку благополуччя, рівня життя населення, забезпечення зайнятості, підтримку галузей соціальної сфери, запобігання соціальним конфліктам. Критика подібного розуміння в рамках другого конструкта пов'язана з переконанням, що характеристика соціальної політики тільки як сукупності заходів явно недостатня.

Крім того, подібне інституціональне сприйняття управління соціально-економічними процесами робить неможливим історичний і комплексний аналіз явища, розподіляє його на механічні елементи, відмовляючи соціальній політиці як взаємодії громадян і держави по забезпеченню загального соціального консенсусу в природній органічній солідарності на противагу механічній. Тому як альтернатива пропонується ширше трактування соціальної політики, що розгортає її до соціальних відносин між соціальними групами.

Оцінивши вищевикладені конструкти, можна зазначити, що кожен з них не позбавлений сенсу, але все ж таки вони не повною мірою висвітлюють зміст і сутність соціальної політики, її функціональне призначення в суспільстві. У першому випадку обговорення обмежується проблематикою суб'єктів соціальної політики, а в другому – йдеться про механізми здійснення соціальної політики, міру їх системності та реалізації в суспільних процесах. Тому дискусії з приводу соціальної політики, що точиться і сьогодні, і точки зору, що виникають під час процесу, доки не дозволяють повністю дати відповіді на всі концептуальні питання соціальної політики, що стосуються її призначення в сучасному суспільстві та державі.

Очевидно, це пов'язано з тим, що соціальна політика – явище вкрай неординарне. Проте можна говорити про більш-менш єдине сучасне розуміння основної мети соціальної політики – збереження соціального в соціумі або суспільного в суспільстві. Вперше соціальна політика в такому розумінні проявилася у виникненні трудового законодавства в Німеччині Бісмарка [1]. Саме там протиріччя інтересів, соціальні протиріччя, що концептуально підживлювалися декількома течіями філософської, політичної і релігійної думки, вилилися в категоричну вимогу надання нижчим соціальним прошаркам умов, відповідних певному суб'єктивному соціальному стандарту, що розумівся як мінімум культурних і матеріальних благ, а потім політичних і цивільних прав. Таким чином, соціальна політика стала поступкою правлячого класу.

На початку ХХ ст. соціальні вимоги поступово вторгалися в політичну сферу, проте вимоги соціально незахищених прошарків були, з одного боку, гранично політично радикальними, а з іншого – досить примітивними. Такими були вимоги восьмигодинного робочого дня, виплати пенсій по інвалідності, причиною якої стала виробнича травма, а також пенсії через старість. У деяких випадках додатковою вимогою були відпустки. Причому переважно боротьба за соціальну захищеність залишалася прерогативою пролетаріату, оскільки селяни були захищені своїми ділянками землі, які могли мінімально забезпечити їх на умовах натурального господарства, а соціальні групи, зайняті у сфері послуг (тоді малорозвиненої) і різних видах середнього та малого бізнесу залишалися лояльними внаслідок того,

що були утримувачами як матеріальних, так і символічних, у тому числі релігійних, цінностей.

У зв'язку з розглядом соціальної політики і політики взагалі часто використовують термін “гіперпростір”. Взагалі, розуміння гіперпростору як віртуальної території або сфери, що має більшу кількість вимірів, ніж реальний простір, опис вимірів і їх співвідношень, а також об'єктів усередині цієї специфічної системи координат типово для сучасних європейських і північноамериканських соціальних наук. Термін “гіперпростір” зовсім не належить високій теорії, вищій мірі абстракції, він є знаком маркетингу і менеджменту, політичному аналізу, що фактично ґрунтується на ньому у вирішенні проблем багатовимірного шкалування, дендрограмування [4].

У контексті розгляду житлової політики як соціальної складової, необхідно відмітити, що структуризація гіперпростору, виявлення елементів структури і встановлення системних взаємозв'язків у суспільстві є необхідністю, без якої розробка прикладних заходів втрачає сенс, оскільки не враховує установки, орієнтації і переваги і потреби громадянина, індивіда, особи. А без цього, у свою чергу, досить складно якщо не розв'язати, то хоча б пом'якшити конфлікт між економічною і соціальною ефективністю житлової політики.

Як показує історія, гіперпростір соціальної політики завжди формувався політичними і економічними вимірами, що визначали методи утримання влади політичними партіями і їх систему координат. Власне ж, вимір соціального в соціальній політиці з'явився порівняно нещодавно, наприкінці 1980-х – початку 1990-х рр., коли були детально розроблені і суб'єктивовані соціальні стандарти, і за допомогою соціологічних механізмів і реальних механізмів громадянського суспільства почала враховуватися думка громадянина в усій повноті та складності його позиції відносно свого житла.

Тому недивно, що гіперпростір соціальної політики на початку ХХ ст. характеризувався малими обсягами, передусім, у зв'язку з тим, що соціальні проблеми намагалися вирішувати політичними способами, що мали асоціальний, з сучасної точки зору, характер, тобто з використанням права держави на насильство, а також синкретичною структурою. Тому житловий вимір соціальної політики був нерозривно пов'язаний переважно з поняттям про умови праці та відпочинку. Оскільки пролетаріат часто, особливо у великих містах, жив при заводах (великі гуртожитки, як для сімейних, так і для самотніх робітників знаходилися на заводській території), то він боровся за поліпшення умов проживання в цих гуртожитках.

Сучасна житлова політика як одна зі складових соціальної політики почала формуватися в період після другої світової війни. Безумовно, передовою державою в цьому сенсі була повоєнна Німеччина, оскільки і так актуальна в старій Європі проблема житлової забезпеченості стояла там особливо гостро. Поступово за допомогою американського плану Маршалла, а також інших американських інвестицій у німецьку економіку були запущені програми довгострокового безвідсоткового кредитування, які стали найважливішим виміром соціальної політики і, працюючи в тісному взаємозв'язку з одночасно

заснованою глобальною системою соціального страхування, склали основу соціальної стабільності ФРН [14].

Будівельний ринок Європи в перші повоєнні роки практично повністю регулювався державою, основною метою при цьому був максимальний соціальний захист населення, у зв'язку з чим підприємства приватного сектора були поставлені на межу виживання, проте за рахунок масовості та масштабності замовлень за обсягом, а також державній фінансовій підтримці, будівельна галузь вижила і дала поштовх як своєму сектору економіки, так і суміжним галузям. Складна система житлових кредитів вимагала тонкого регулювання і розподілу пільг між різними верствами населення, адже держава розуміла, що безвідсоткові кредити, що не враховують прогресивну ставку інфляції не лише не будуть повернені повністю, але і не повернуть вартість їх обслуговування. У зв'язку з цим у німецькому суспільстві аж до 1970-х рр. велася суперечка про належну міру втручання держави в ціноутворення.

Прибічники чистого ринку так і не змогли реалізувати жодного зі своїх задумів. Наприклад, у Великобританії повноцінна житлова політика відразу після другої світової війни так і не сформувалася. Регулювальником житлового ринку тут довгий час виступала радше традиція, певна подібність звичайного права, ніж реальна система заходів, спрямованих на комплексне вирішення проблеми. Перша спроба системної соціально-політичної трансформації була зроблена М. Тетчер і продовжена її послідовниками. Ними у Великобританії були використані схожі механізми соціального страхування і кредиту, але у зв'язку із складними економічними умовами розставлення пріоритетів залишалося вкрай жорстким: соціальні програми були надзвичайно вузькими, в їх спектр потрапляли тільки потенційні утримувачі цінності, тобто ті, хто за сприятливої економічної кон'юнктури могли стати утримувачами відносно значних цінностей [12].

Таким чином, стан дискурсивного простору житлової політики в гіперпросторі соціальної свідчить про його одночасну насиченість і різноманітність. За наявності численних підходів до інтерпретації соціальної політики в науці й управлінській практиці, що відбивають більш ніж столітню дискусію з цього питання, соціальна політика залишається все ще недостатньо концептуалізованою на системному рівні. Реалізація соціальних реформ на практиці, у тому числі і в житловій сфері, багато в чому випереджає теорію і здійснюється у відриві від концептуальних обґрунтувань цієї сфери, хоча і створює необхідні передумови для її глибшого теоретичного осмислення, що має стати подальшим напрямом досліджень.

Література:

1. *Бисмарк О. фон.* Мемуари залізного канцлера / О. фон Бисмарк. – М. : Ексмо, 2003. – 263 с.
2. *Бурджалов Ф. Э.* Современная социальная политика: между планом и рынком / Ф. Э. Бурджалов. – М. : Гардарики, 2008. – 234 с.
3. *Волгин Н. И.* Социальная политика XXI века / Н. И. Волгин // Государственная служба. – 2007. – № 4. – С. 68–79.

4. *Вульфович Р. М.* Управление в метрополитенских регионах в XXI веке: политический аспект / Р. М. Вульфович. – СПб. : Изд-во РГПУ им. А. И. Герцена, 2001. – 347 с.

5. *Григорьева И. А.* Социальная политика: основные понятия / И. А. Григорьева // Журнал исследований социальной политики. – 2003. – Т. 1. – № 1. – С. 40–56.

6. *Заславская Т. И.* Социальные ориентиры обновления: общество и человек / Т. И. Заславская ; под ред. Т. И. Заславской. – М. : Дело, 2004. – 245 с.

7. *Константинова Л. В.* К понятию “социальная политика” в общественной и научной теории / Л. В. Константинова // Управленческое консультирование. – 2005. – № 2. – С. 108–126.

8. *Мертон Р.* Социальная теория и социальная структура / Р. Мертон. – М. : Аст – Хранитель, 2006. – 319 с.

9. *Ракитский Б. В.* Политика социальная // Социальная политика: Толковый словарь / под ред. Н. И. Волгина. – М. : Социополис, 2002. – 211 с.

10. Социальная политика и социальная работа в изменяющейся России / под ред. Е. Ярской-Смирновой, П. Романова. – М., 2002. – 143 с.

11. *Торлопов В. А.* Социальное государство: идеалы, реалии, перспективы / В. А. Торлопов. – СПб. : Изд-во РГПУ им. А. И. Герцена, 2008. – 308 с.

12. *Тэтчер М.* Искусство управления государством: стратегии для меняющегося мира / М. Тэтчер. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2007. – 504 с.

13. *Habermas J.* Theorie der Kommunikativen Handelns. Zur Kritik der funktionalistischen / J. Habermas. – Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1985. – S. 504 – 522.

14. Housing in Germany after the WWII. – Oxford : Oxford-press, 2001. – 291 p.

Надійшла до редколегії 06.06.2011 р.