

4. Інформація про виконання заходів, затверджених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України "Подолання впливу світової фінансово-економічної кризи та поступальний розвиток", та інших заходів, спрямованих на виконання пріоритетів, подолання негативного впливу світової фінансової кризи, вирішення окремих проблемних питань у січні-вересні 2009 року / Міністерство економіки України. - Режим доступу : me.kmu.gov.ua/file/link/141003/file/zvit_kmu_3kv09.doc

5. Котов В. В. Общественный финансовый контроль в США: исторический и правовой аспекты / В. В. Котов // Современ. право. - 2009. - № 2. - С. 108-112.

6. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листоп. 2008 р. № 976 // Офіц. вісн. України. - 2008. - № 86. - Ст. 2889.

7. Стефанюк І. Б. Державний фінансовий контроль: проблеми ідентифікації й визначення системи / І. Б. Стефанюк // Фінанси України. - 2009. - № 11. - С. 12-19.

8. Renzio P. Budget monitoring and policy influence. Lessons from civil society budget analysis and advocacy initiatives / P. Renzio // ODI, Briefing Paper. - 2007. - March. - N 16. - 4 p.

Наталія Олійник,

кандидат наук з державного управління,

докторант кафедри економічної теорії

та історії економіки НАДУ

Концептуальні засади державної житлової політики

У статті проаналізовано нормативно-правові акти щодо розвитку житлової політики та житлової сфери України, уточнено категоріальний апарат та дано визначення таких понять, як: "житлова сфера", "житлова політика", "житлово-комунальне господарство" та "житлове господарство", досліджено тенденції розвитку житлової сфери України та запропоновано концептуальні засади державної житлової політики.

Ключові слова: житлова політика, житлова сфера, житлово-комунальне господарство, житлове господарство, житлові послуги, житлове будівництво, програми забезпечення житлом.

In the article it is analyzed the legislative acts concerning the development of housing policy and housing sphere on Ukraine, the categorical apparatus is specified. It is proposed the legislative definition of such categories as "housing sphere", "housing policy", "housing and communal services industry" and "housing facilities". The author researches the trends of housing sphere's development in Ukraine and grounds the conceptual basis of public housing policy.

Key words: housing policy, housing sphere, housing and communal services industry, housing facilities, housing services, housing construction, housing provision programs.

Постановка проблеми. На сьогодні існує нагальна потреба в розробці нових механізмів та інструментів житлової політики, адекватних економічній

ситуації, що склалась, особливо враховуючи перехід на ринкові умови розвитку економіки.

Аналіз досліджень та публікацій. У науковій літературі досліджуються актуальні соціально-економічні проблеми створення та експлуатації житлового фонду, формування соціального житла, окремі аспекти розвитку житлово-будівельної галузі та житлово-комунального господарства, питання формування та становлення ринку житла в Україні [1-3]. Однак нині відсутній системний, комплексний підхід до аналізу житлової сфери та вироблення ефективних механізмів розвитку і функціонування житлової політики України. У вітчизняній науковій літературі та в нормативно-правових актах не наводяться вичерпні й однозначні визначення таких термінів, як "житлова політика", "житлова сфера", "житлово-комунальне господарство", "житлове господарство".

Тому *метою статті є:* дослідити та уточнити категоріальний апарат і дати визначення зазначених термінів; проаналізувати стан житлової сфери України; обґрунтувати концептуальні засади державної житлової політики України.

Виклад основного матеріалу. Процес функціонування житлової сфери завжди характеризувався значною кількістю учасників. За радянських часів у цьому процесі основними учасниками були: органи державної і муніципальної влади, організації і підприємства будівництва та будіндустрії, організації житлово-комунального господарства.

Держава і муніципальна влада виступали тоді в ролі замовника, інвестора і забудовника, власника, експлуатаційника і проектувальника житла. При цьому вони виступали гарантами забезпечення доступності житла для різних груп населення.

Державні будівельно-монтажні та спеціалізовані організації відігравали у будівництві житла роль генпідрядника, підрядника, субпідрядника, а державні підприємства будіндустрії, будівельних матеріалів, конструкцій і обладнання для будівництва житла - роль постачальника.

Організації, які складали галузь житлово-комунального господарства, перебували в повному і безроздільному підпорядкуванні міськрад великих, середніх і малих міст.

З позиції сьогодення про житлову сферу того часу можна говорити як про вертикально структуровану житлову сферу у строго централізованій економіці країни. Ініціатива і політична воля належали тоді партійним органам, структурам державної і муніципальної влади, виконавчі функції - галузевим міністерствам будівництва і житлово-комунального господарства, а виразником потреб у житлі являлось населення, яке не мислило себе активним учасником житлової сфери.

Період перебудови і переходу до ринку різко змінив житлову політику держави, яка характеризувалась насамперед згоранням державної (без-

оплатної) системи забезпечення населення житлом. Здійснені спроби покращити стан справ у будівництві й експлуатації житла не мали успіхів, оскільки торкалися лише окремих елементів господарського механізму в цій сфері, не змінюючи його по суті.

Основними характерними рисами функціонування житлової сфери на початку 90-х років були такі: втрата суб'єкта управління; руйнування державної (безоплатної) системи розподілу житла; значне скорочення обсягів житлового будівництва і різке зростання вартості житла; неопрацьованість нових механізмів забезпечення доступності житла для різних груп населення; суттєве підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги для підприємств, організацій і населення; приватизація житлового фонду і поява ринку житла; зміна організаційно-правових форм підприємств і організацій житлово-комунальної сфери. У цілому стан справ у житловій сфері до кінця ХХ ст. можна оцінити як незадовільний, з явними негативними тенденціями до погіршення.

В умовах розвитку ринкових відносин проблема забезпечення доступності житла для різних груп населення стала однією з актуальних і комплексних проблем, яка зачіпає весь спектр економічних, правових, демографічних, соціальних, виробничих і технічних аспектів.

Становлення та формування ринку житла в Україні відбулось з прийняттям 19 червня 1992 р. Верховною Радою України Закону України "Про приватизацію державного житлового фонду". На початку 90-х рр. обсяги житлового будівництва стали помітно знижуватись і держава перестала бути ключовим гравцем на ринку житла. У цей період державна політика спрямовувалась на залучення додаткових коштів для нарощування обсягів житлового будівництва і створення ринку житла. На це була спрямована і постанова Верховної Ради України "Про заходи щодо залучення додаткових коштів на житлове будівництво та створення ринку житла" № 3983-ХІІ від 22 лютого 1994 р.

У 1994 р. Президент України у своїй доповіді "Про основні засади економічної та соціальної політики" [4] наголошує, що потребує докорінної перебудови житлова політика, необхідним є перехід до розвитку іпотечного кредитування будівництва та купівлі житла, становлення та розвитку ринку житла, послідовного нарощування житлового будівництва, переведення житлово-комунального господарства в режим бездотаційного.

Концепцією державної житлової політики, затвердженою постановою Верховної Ради України № 254/95-вр від 30 червня 1995 р., визначалось, що метою державної житлової політики є створення умов для реалізації права громадян на житло, розширення житлового будівництва, поліпшення утримання та схоронності житлового фонду. Спорудження, реконструкція та утримання житла проголошувались одними з пріоритетних напрямів соціально-

економічного розвитку країни. У цьому документі житлова політика являє собою системний процес створення, функціонування, експлуатації, відновлення житлового фонду.

Про житлову політику та її реформування наголошується і в Указі Президента України "Про основні напрями соціальної політики на 1997-2000 роки" [5], де відзначено, "що житлова сфера є важливою складовою частиною економіки України, яка суттєво впливає на всі галузі господарства. В ній зайнято майже 15 відсотків працюючого населення. Житловий фонд становить понад 25% відтворюваного нерухомого майна". Житлово-комунальне господарство, яке раніше утримувалось переважно за рахунок державних дотацій, через їх скорочення і лібералізацію цін на той час опинилось у скрутному становищі, що не давало змоги забезпечити необхідний рівень обслуговування населення. Усе це зумовлювало, ідеться в Указі, необхідність докорінної реформи житлової політики, метою якої мало стати створення умов для реалізації права громадян на житло, розширення житлового будівництва з використанням різних джерел фінансування, поліпшення утримання і схоронності житлового фонду. Спорудження, реконструкція та утримання житлового фонду визначено одним із пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку держави, важливим фактором зниження соціальної напруженості в суспільстві.

У посланні Президента України до Верховної Ради України "Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки" від 30 квітня 2002 р. актуальним питанням залишалась докорінна перебудова житлової політики, розвиток житлового будівництва переважно за рахунок коштів громадян, іпотечного кредитування тощо. Зазначено, що активна житлова політика, перехід до широкомасштабного житлового будівництва - вагомий чинник загального оздоровлення економіки, інтенсифікації розвитку внутрішнього ринку, посилення його соціальної спрямованості. Як важливу ланку житлової політики тут запропоновано розглядати проведення у 2002-2003 рр. житлово-комунальної реформи, метою якої було подолання монополізму та формування ефективного конкурентного середовища в цій сфері.

З огляду на викладене складовими житлової сфери виступають житлове будівництво та житлово-комунальне господарство. Тобто житлова сфера стосується сфери виробництва (проектування, будівництва, реконструкція і капітальний ремонт житлового фонду) і сфери надання послуг (забезпечення житлового фонду водою, теплом, забезпечення водовідведення, технічне обслуговування житлового фонду, вивезення твердих побутових відходів і т.ін.).

На думку автора, житлова сфера являє собою багаторівневу міжгалузеву систему, яка включає сферу виробництва і частину сфери послуг, які пов'язані з проектуванням, будівництвом, капітальним ремонтом і рекон-

струкцією житлового фонду, його технічним обслуговуванням, а також іншими послугами, які надаються населенню з метою забезпечення комфортних умов проживання у житловому фонді будь-яких форм власності. Отже, поняття "житлова сфера" необхідно розглядати як систему, що включає: проектування - будівництво - експлуатацію - знесення (утилізацію). На рисунку схематично представлено особливості взаємодії складових житлової сфери України.

Під житловим будівництвом розглядаємо діяльність з відновлення (будівництва і капітального ремонту) житлового фонду. Послуги з відновлення житлового фонду через будівництво новобудов чи реконструкцію наявного житла здійснюють організації житлового будівництва.

Відповідно до ст. 30 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать управління об'єктами житлово-комунального господарства, що перебувають у власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг населенню.

Таким чином, на думку автора, житлово-комунальне господарство - це сукупність об'єктів благоустрою та інженерного захисту населених пунктів, цілісних майнових комплексів водо-, теплопостачання та водовідведення, житлових будинків, що перебувають у комунальній власності, а також суб'єктів господарювання різних організаційно-правових форм та форм власності, які за договором з виконавчими органами місцевих рад або уповноваженими ними органами експлуатують ці об'єкти або основна діяльність яких спрямована на утримання багатоквартирних будинків та прибудинкової території, задоволення потреб населення та господарського комплексу в послугах централізованого постачання питної води, централізованого опалення та водовідведення, вивезення побутових відходів.

Ю.М.Манцевич розглядає житлово-комунальне господарство як житлове та комунальне господарство. При цьому житлове господарство виступає матеріальною базою, що представлена житловим фондом та інфраструктурою [2, с. 15]. Житловий фонд виступає як носій матеріальної сутності житлового господарства. А житлове господарство, на його думку, поєднує житловий фонд і систему управління ним [2, с. 11]. Автор пропонує розглядати житлове господарство як сукупність матеріальних і нематеріальних складових, що об'єднують житловий фонд та систему управління ним в єдиний неподільний комплекс.

В Економічній енциклопедії [6, с. 527] житлове господарство характеризується як сфера економіки, частина народного господарства країни, що забезпечує утримання та функціонування в належному стані житлового фонду (сукупності житлових та допоміжних приміщень).



Схема взаємодії складових житлової сфери України

Житлове господарство територіальної громади, за визначенням автора, являє собою сукупність об'єктів житлового фонду та суб'єктів господарювання різних організаційно-правових форм та форм власності, які за договором з виконавчими органами місцевих рад або уповноваженими ними органами експлуатують житловий фонд. Експлуатація житлового фонду - це діяльність, що пов'язана з утриманням житлового фонду та передбачає проведення його ремонту, модернізації та реконструкції. Відповідно до ст. 4 чинного на сьогодні Житлового кодексу (від 30 червня 1983 р. № 5464-X) житлові будинки, а також житлові приміщення в інших будівлях, що містяться на території Української РСР, утворюють житловий фонд.

Розрізняють такі види житлового фонду:

- державний житловий фонд;
- громадський житловий фонд;
- фонд житлово-будівельних кооперативів;
- приватний житловий фонд;
- житловий фонд соціального призначення.

До житлового фонду зараховують також житлові будинки, що належать державно-колгоспним та іншим державно-кооперативним об'єднанням, підприємствам і організаціям. Відповідно до Основ житлового законо-

давства Союзу РСР і союзних республік, на такі будинки поширюються правила, встановлені для громадського житлового фонду. До житлового фонду не входять нежитлові приміщення в житлових будинках, призначені для торговельних побутових та інших потреб непромислового характеру.

Комунальне господарство - це сукупність об'єктів благоустрою та інженерного захисту населених пунктів, цілісних майнових комплексів водо-, теплопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності, а також суб'єктів господарювання різних організаційно-правових форм та форм власності, які за договором з виконавчими органами місцевих рад або уповноваженими ними органами експлуатують ці об'єкти або основна діяльність яких спрямована на задоволення потреб населення та господарського комплексу в послугах централізованого постачання питної води, централізованого опалення та водовідведення, вивезення побутових відходів.

Житлова сфера, рівень і стан її розвитку є одним із важливих індикаторів розвитку будь-якої країни. Проте на сьогодні стан житлової сфери характеризується значним скороченням обсягів будівництва житла, зниженням обсягів виробництва будівельних матеріалів і виробів, критичним станом житлово-комунального господарства.

За підсумками січня-грудня 2009 р., за даними Держкомстату, в Україні введено в експлуатацію 6399,6 тис. м² житла, що на 39% менше від фактично введеного за аналогічний період минулого року. У розрахунку на 1 тис. осіб наявного населення в цілому по Україні за 2009 р. введено в експлуатацію 138,7 м² житла, що на 38,7% менше порівняно з аналогічним періодом 2008 р.

Основними причинами зменшення обсягів введення в експлуатацію житла є обмеженість коштів, низька платоспроможність населення, скорочення кредитування та інші негативні наслідки світової фінансової кризи. Інвестиції у житлове будівництво за січень-вересень 2009 р. знизились на 51,86% порівняно з відповідним періодом 2008 р. [7].

Показовими є дані статистики за січень-вересень 2009 р., де основними джерелами фінансування житлового будівництва залишились кошти населення - 1 833,40 тис. м² (54,83%), а також: кошти підприємств, установ і організацій - 1 225,58 тис. м² (36,65%); позабюджетні кошти на іпотечне та інші види кредитування - 249,6 тис. м² (7,47%); кошти державного бюджету - 18,35 тис. м², або 0,55% від загального обсягу; кошти місцевих бюджетів - 16,94 тис. м² (відповідно 0,51%).

Протягом 2009 р. зросла на 6,2% кількість аварійних будинків. Будинки перших масових серій потребують заміни або реконструкції із застосуванням сучасних енергозберігаючих технологій, матеріалів та обладнання. Фактично кожний четвертий міський житель проживає у житлових при-

міщеннях, які мають незадовільний технічний стан, низькі експлуатаційні якості та вичерпали свій експлуатаційний ресурс.

Зношеність основних фондів у житлово-комунальному господарстві сягає понад 60%. Втрати теплової енергії в інженерних мережах за рік становлять 12,9% від загальної кількості реалізованої теплової енергії, нерациональні витрати та втрати питної води у зовнішніх мережах досягли в Україні 40,4%. Через застаріле обладнання, роботу насосних станцій в неоптимальному режимі та втрати питної води під час її транспортування та розподілу непродуктивні витрати електроенергії в середньому по країні складають більше 25%.

Таким чином, житлова сфера, яка є важливим елементом соціальної стабільності і благополуччя, оскільки потреба в житлі є для людей однією з найважливіших, життєво необхідних потреб, - вимагає вдосконалення державної житлової політики.

Існують різні підходи до визначення житлової політики держави. Зокрема, у своїй монографії С.М.Мартинів розглядає житлову політику як "діяльність держави і муніципальних утворень, спрямовану на забезпечення громадян Російської Федерації якісним житлом як шляхом прямої участі в будівництві чи субсидюванні придбання житла, так і за допомогою створення ефективних механізмів, які сприяли б самостійному вирішенню громадянами житлової проблеми" [8]. За визначенням Є.В.Єгорова, під житловою політикою розуміється цілеспрямована система впливу на житлову сферу з боку держави [10]. В.В.Бузирьов і В.С.Чекалін визначають житлову політику як індикативний механізм управління житловою сферою, який включає економічні і правові важелі управління [9].

На нашу думку, житлова політика держави полягає у створенні умов для стійкого та ефективного економічного обороту житлового фонду, в рамках якого задовольняються житлові потреби громадян, підтримуються і розвиваються стандарти якості будівництва й утримання житла, відтворюються позитивні імпульси для розвитку інших секторів економіки. Державна житлова політика створює законодавчі умови, вирішує завдання організаційного, фінансового і соціального характеру.

На сьогодні набуває актуальності формування в Україні ефективної житлової політики, яка має ґрунтуватись на ринкових принципах і разом з тим передбачати механізми щодо забезпечення житлом незахищених верств населення. Таким чином, житлова політика полягає у виробленні нових підходів та механізмів забезпечення населення житлом та комфортних умов проживання в ньому.

Висновки. Зважаючи на викладене, основними стратегічними цілями житлової політики мають стати: реалізація комплексного підходу до подолання кризових явищ у житловому будівництві шляхом подальшого удоско-

налення нормативно-правової бази; створення сприятливих інвестиційних умов, подальше спрощення дозвільних процедур та безпосередня участь держави в інвестиційному процесі; запровадження об'єктивних механізмів підвищення конкурентоспроможності вітчизняних підприємств будівельного комплексу на внутрішньому і зовнішньому ринках; перехід на засади саморегулювання в будівництві; зниження вартості житла шляхом запровадження економічних проектів з раціональними архітектурно-планувальними та технічними рішеннями, за сучасними технологіями та індустріальними методами будівництва; вирішення проблеми капітального ремонту (реконструкції) житла із застосуванням сучасних енергозберігаючих технологій, матеріалів та обладнання; технічне переоснащення підприємств житлово-комунального господарства; у сфері управління житловим фондом мають бути створені механізми, які забезпечать професійне конкурентне управління житловим фондом, що передбачає підвищення привабливості створення об'єднань співвласників багатоквартирного будинку, розвиток конкуренції у сфері обслуговування житлового фонду; формування реальних договірних відносин у житлово-комунальному господарстві.

Перспективи подальших розвідок полягають у дослідженні стратегічних напрямів становлення соціального та доступного житла в Україні.

Список використаних джерел

1. Соціальне житло в Україні: проблеми і перспективи : монографія / І. В. Запатріна, О. Б. Лотоцький, О. В. Макухін та ін. - К. : Профі, 2007. - 264 с.
2. Манцевич Ю. М. Соціально-економічні проблеми розвитку житлового господарства України і стратегія його удосконалення : монографія / Ю. М. Манцевич. - К. : Профі, 2007. - 388 с.
3. Паливода К. В. Капітальні інвестиції (на прикладі житлового будівництва в Україні) / К. В. Паливода. - К. : Знання, 2009. - 711 с.
4. Про доповідь Президента України "Про основні засади економічної та соціальної політики : Постанова Верховної Ради України від 19 жовт. 1994 р. № 216/94-вр. - Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
5. Про основні напрями соціальної політики на 1997-2000 роки : Указ Президента України від 18 жовт. 1997 р. № 1166/97. - Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
6. Економічна енциклопедія : у 3 т. - Е 45 Т. 3 / Редкол. : В. Мочерний (відп. ред.) та ін. - К. : Видав. центр "Академія", 2002. - 952 с.
7. Статистична інформація. Інвестиції та будівельна діяльність. - Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>
8. Мартынов С. Н. Проблемы и перспективы альтернативной жилищной политики в России / С. Н. Мартынов. - Новосибирск : СибАГС, 2003. - 186 с.
9. Бузырев В. В. Экономика жилищной сферы : учеб. пособие / В. В. Бузырев, В. С. Чекалин. - Б.г. : Инфра-М, 2001. - 256 с.
10. Егоров Е. В. Экономика жилищного хозяйства России : учеб. пособие / Е. В. Егоров, М. В. Потапова. - М. : ТЕИС, 2002. - 171 с.