

ВИЗНАЧЕННЯ ОБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОЇ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ

У статті розглянуто сутність житла як об'єкта державного управління. Здійснено ретроспективний аналіз теорій державної житлової політики. Визначено, що переважна більшість інструментів, що використовується державою для вирішення житлової політики на регіональному рівні, носить безсистемний характер, і спрямовані вони головним чином на стимулювання платоспроможного попиту на житло.

The paper considers the nature of housing as an object of government. Retrospective analysis of theories of state housing policy. Determined that the vast majority of tools used by the state to deal with housing policy at the regional level is unsystematic, and they aimed primarily at stimulating consumer demand for housing.

ВСТУП

Потреба в житлі не є винятковою особливістю сучасного суспільства. У тій або іншій формі вона існувала протягом усієї історії людської цивілізації. Загальновідомо, що житло є невідкладною потребою, із наявністю якого пов'язані різноманітні життєві устремління людини, створення родини, можливість професійного росту, освітнього й культурного вдосконалювання. Навпаки, відсутність житла або незадовільні житлові умови є однією з головних причин погіршення демографічної ситуації в країні, внутрішньо сімейних конфліктів, розлучень і інших соціальних проблем суспільства.

Актуальність теми зумовлена невідповідністю житлових відносин змінам в економіці країни та необхідністю прискорення інтеграції житлової сфери у загальну систему ринкової економіки; скороченням обсягів державного фінансування житлового будівництва у зв'язку із змінами у формуванні державного та місцевих бюджетів, падінням платіжної спроможності населення, інфляційними процесами в економіці; недостатньою підтримкою з боку держави кооперативного та індивідуального житлового будівництва; невідповідністю розмірів платежів за користування державним житлом фактичним витратам на його утримання, недосконалістю діючої системи фінансування робіт, пов'язаних із обслуговуванням державного житлового фонду, а також утриманським ставленням користувачів до житла, що призводить до його швидкого фізичного та морального зношення; соціальною несправедливістю щодо громадян, які побудували і утримують житло за власні кошти і в той же час через діючу систему податків беруть участь у створенні та утриманні державного житлового фонду; орієнтованістю державної житлової політики на пріоритетність будівництва житла у великих містах, що зумовило значні диспропорції щодо рівня забезпеченості та благоустрою житла в різних за розміром населених пунктах, а також призвело до занепаду сіл тощо.

Теоретичні та прикладні аспекти формування житлової політики досліджено в наукових працях вчених і практиків: А.М. Асаула, М.П. Бутка, А.Ф. Гойка, Н.Ю. Горлач, О.А. Гриценко, В.В. Гришка, С.А. Давимукі, О.І. Дація, В.В. Дурицького, Т.М. Качали, О.М. Коваленка, В.І. Кравченка, Л.Г. Левіта, А.А. Лукьянченка, Ю.М. Манцевича, В.О. Онищенко, Г.І. Онищука, В.І. Павлова, К.В. Паливоди, В.А. Поляченка та інших вчених.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Здійснити ретроспективний аналіз теорій державної житлової політики.

РЕЗУЛЬТАТИ

Більшість дослідників сходяться на думці, що житло як об'єкт наукового дослідження виникло на початку XIX ст. у зв'язку з розвитком капіталістичних відносин і виникненням так званого робочого питання, коли величезна маса сільського населення в пошуках кращих умов використання своєї праці подалася у великі міста, "стискаючи" корінного городянина й багаторазово піднімаючи квартирну плату в силу невідповідності між кількістю побудованого житла й потребою в квартирах [1; 3; 4].

Хоча проблема житла в наукових дослідженнях виникла до початку XIX ст., це зовсім не означає, що до XIX ст. житлового нестатку не існувало. Але саме в XIX ст. відбувається усвідомлення житла як об'єкта управління з боку держави, як найгострішої соціальної проблеми, йде систематичний пошук шляхів його вирішення [6].

Разом з тим, погодившись із зазначеною точкою зору в цілому, слід звернутися до можливих альтернативних оцінок.

Дослідники житлової справи (Л. Берні, Л. Грюблер) відзначали, що розуміння сутності державної житлової політики виникло після Першої світової війни, житлова політика є продуктом останніх двох поколінь". Ця пози-

ція ґрунтується на тому, що в ХІХ ст. не було тих методів і інструментів вирішення проблем державної житлової політики, як в ХХ столітті з його масштабними державними й муніципальними програмами, спрямованими на розв'язання житлової проблеми, раніше обмежувалися майже винятково законодавчими заходами, які встановлювали мінімальні санітарні вимоги до якості житла.

При всій своїй імовірності такі твердження побудовані на змішанні двох різних за змістом понять: житлова потреба й житлова політика.

Житлова потреба — це усвідомлюваний людиною нестаток у житлі або поліпшенні житлових умов. Однак усвідомлення потреби в житлі ще не є усвідомлення житлового питання. Житлова політика виникає тоді, коли житлові проблеми окремих індивідів сприймаються не тільки як їхня особиста проблема, але і як проблема, що зачіпає інтереси всього суспільства. До ХІХ ст., якщо й була відома житлова політика, то винятково як складова частина проблеми піклування про тих, хто виявився в скрутному становищі. Для таких людей будувалися притулки, будинку для виховання сиріт.

Житлову політику визначають як різке погіршення звичних житлових умов населення, викликане економічними, соціальними, політичними та іншими причинами, що призводять до необхідності регулювання житлових відносин з боку публічних громад [5].

Тільки в рамках такого розмежування понять можна встановити початок розгляду житлової політики у наукових дослідженнях.

Житлова потреба іманентна людському суспільству з моменту його виникнення; її тягар однаковою мірою випробовували й жителі прадавнього світу, і населення середньовічних міст. У той час як житлова політика є продуктом ХІХ сторіччя: саме в цей час почала посилено зростати велика промисловість, викликаючи, у свою чергу, прогрес техніки й технології виробництва. Ускладнення виробничого процесу через спеціалізований поділ праці знищило колишній перехід робітника на вищий господарський рівень, потребувало збільшення робочих рук і викликало наплив стороннього населення в міста.

Більшість учених з історії житлової справи сходилися в оцінках щодо того, що житлова політика містила в собі дві основні проблеми, одну — економічну — проблему високих земельних цін і зростання квартирної плати, іншу — соціальну — проблему захворюваності й масової смертності, викликану перенаселеністю, моральною деградацією найбільш виступів населення, що проживали в цих умовах.

Для пошуку найбільш ефективних способів розв'язання проблем державної житлової політики України, досить корисним і навіть необхідним є вивчення способів її реалізації, представлених класиками економічної науки ХІХ-ХХ ст. Без розуміння всієї унікальності цього досвіду неможливо зрозуміти проблеми, які стоять на шляху житлової реформи в Україні.

Для обґрунтування різних підходів до державного регулювання житлової сфери розглянемо теорії міської житлової політики.

Слід зазначити, що загалом суспільство не залишилося байдужим до цієї найгострішої соціальної проблеми. Тому вже до 70-х рр. ХІХ сторіччя виникли й почали розвиватися перші теорії, які бачили в неправильній

організації пропозиції житла й придатної для забудови землі, причини високих цін на землю й недолік зручного й дешевого житла. Першим, хто піддав проблеми житлової політики теоретичній розробці й приділив увагу житловій політиці міст, був відомий в 40-х рр. ХІХ ст. науковець В. Губер. Основну причину недосконалих житлових відносин В. Губер бачив у неправильній організації пропозиції житла, яка створює завеликі ціни на квартири. "Висота земельних цін, — говорив В. Губер — це наріжний камінь усього житлового питання, секрет його вирішення [2].

Особливе значення в справі боротьби із приватною спекуляцією В. Губер приділяв реформуванню будівельної галузі. Зокрема, ним пропонувалися численні проекти, спрямовані на розвиток конкуренції шляхом будівельної діяльності на кооперативних засадах за підтримки роботодавців — громади й держави.

На зміну економічного лібералізму, що панував у середині ХІХ сторіччя, висувається катедр-соціалізм. Було створено "Суспільство в підтримку соціальної політики", яке призначило на перший свій конгрес обговорення способів вирішення житлової проблеми, головним доповідачем по цьому питанню виступив відомий в ХІХ ст. німецький економіст Р. Енгель. Він відзначав, що спекуляція в справі будівлі будинків ніколи не сприяє зниженню, а тільки підвищенню цін, отже, є самостійним чинником підвищення земельних цін. Згідно Р. Енгеля, вирішити проблему житлової політики можна, відповівши на три фундаментальні питання: кому допомагати, хто повинен допомагати і як допомагати.

Гостроту житлової проблеми на регіональному рівні А. Вагнер пояснював юридичним моментом — впливом права приватної власності на умови пропозиції землі на земельному ринку. А. Вагнер вважав, що у той час, як в інших сферах життя, за інститутом приватної власності є великі заслуги, і він є необхідним чинником економічного розвитку, у місті його вплив винятково негативний. Зокрема, в монопольному характері приватного землі й домоволодіння Вагнер бачив головну причину житлової політики.

А. Вагнер при надзвичайно негативному відношенні до приватної власності на міські земельні ділянки шукав вихід у реформі права власності. Принципова реформа, насамперед, повинна бути спрямована на зміст цього права як приватного права: власність тут не може бути формульована як абсолютне право. Приватним особам земля повинна виділятися тільки на таких умовах, щоб право власності на землю й, отже, майбутнє зростання цін на неї залишалося в руках міського самоврядування.

Найбільш придатним засобом для цього є, на думку А. Вагнера, право спадкоємної оренди, при якому право власності на землю відокремлюється від власності на забудову. Крім цього, А. Вагнер рекомендує й особливу систему міських податків:

- 1) податок на приріст цінності;
- 2) особливий податок на незабудовані будівельні ділянки;
- 3) побудова побудинкового податку не на принципі цінності, а на принципі прибутковості.

Вимоги А. Вагнера не залишилися теоретичними побудовами. Вони ввійшли у політичні програми соціал-демократів і німецьких земельних реформаторів і

одержали деяке здійснення в діяльності німецьких міських самокерувань.

Інший відомий німецький економіст Г. Шенберг вважав, що квартирне питання повинно бути дозволено "по-різному в різних містах, тому що рідко яка справа більш ніж квартирне питання, повинне узгоджуватися з місцевими умовами". На думку Г. Шенберга, державна допомога в цій справі не має взагалі серйозного значення, а якщо й має, то лише в деяких містах і при деяких особливих умовах.

На конгресах по житловій політиці на регіональному рівні в м. Нюрнберге (1865 р.) та м. Гамбург (1967 р.) висловлювалися пропозиції на користь знищення перешкод при будівлі дешевих будинків, більш консолідованої діяльності добродійників (філантропів), зменшення промислово-експлуатуючого характеру будівельних суспільств, будівлі малих будинків тощо. Головна увага всіх цих конгресів була спрямована на шкоду, яка наносилася приватною спекуляцією при будівництві житла.

У це й же час з'явилися дві великі школи в міській житловій політиці: адміністративна й неоманчестерська.

На думку представників адміністративної школи, основна причина житлової політики — неправильне функціонування приватної власності, що обумовлює монопольне положення домовласника на земельному ринку. Тому вони шукали вихід в обмеженні права приватної власності шляхом адміністративного втручання, одночасно пропонуючи дві основні форми обмеження: обмеження забудови кожного окремого володіння; вимога погоджувати забудову кожної ділянки з умовами забудови всієї міської території, щоб утриматися від таких форм забудови, які суперечать нормальному будівельному розвитку міста в цілому.

У розвитку ідей адміністративної школи чітко можна виділити два етапи: старий напрямок, або будівельний, та молодий напрямок — економічний [2].

Старому напрямку адміністративної школи належить заслуга створення містобудівної науки. Уперше спроба формулювати принципи планомірної забудови міст були вироблені Р. Баумейстером в 1876 році, потім пішли роботи К. Зітте й З. Штюббена, у яких обґрунтовувалася необхідність систематичного планування мережі артерій "публічного пересування" для забезпечення можливості правильного розвитку міста, необхідність дотримання естетичних критеріїв і принципів суспільної гігієни.

До початку ХХ століття в науку й практику побудови міст починають впроваджуватися принципи соціальної політики; робляться спроби шляхом особливого планування міст здешевити міську землю й, тим самим, послабити житловий нестаток. І чим більше теоретична думка розробляє основні принципи науки побудови міст, тим більшу роль вони починають відігравати в практичній політиці, тим більша увага приділяється питанням економічним і юридичним, адміністративна школа вступила в другу фазу свого розвитку — економічну.

Наприкінці ХІХ століття різко позначилося нове, виникла ліберально-економічна, неоманчестерська течія: перший "бій" "старому" навчання воно дало на ґрунті житлового й земельного питання. Якщо адміністративна школа на перший план висувала неправильну організацію пропозиції земельних ділянок як основну причину високих цін на міські землі й, взагалі, як основний фактор житлової політики, то неоманчестерська

школа, навпаки, бачила в характері попиту на міські земельні ділянки основний фактор усієї еволюції земельних відносин сучасного міста.

Найбільш яскравими представниками даного наукового напрямку були представники нео-ліберальної школи, М. Поле, А. Фохт, Е. Пилипович, А. Вагнер, В. Штейн.

Неоманчестерська школа заперечувала необхідність самостійної житлової політики органів публічної влади, вважаючи, що приватна ініціатива й вільна конкуренція роблять усе можливе для задоволення житлових потреб населення, так що немає потреби в сторонньому втручанні.

Своєрідним продовженням ідей неоманчестерської школи була соціальна теорія міської земельної ренти Ф. Візера. Згідно з даною теорією, представленою в маловідомій роботі австрійського економіста, на всій території міста відбувається завзята "групова" боротьба за кращі місця проживання, перемога в якій залишається за найбільш платоспроможними елементами. Ця "боротьба" іде поступово й безперервними етапами. При розвитку міста концентричними поясами, характерному для міста ХІХ—ХХ ст., кращі (центральні) місця дістаються найбільш платоспроможним, на зовнішні місця витісняються слабкіші наймачі.

На відміну від представників неоманчестерської школи, Ф. Візер визнає необхідність втручання держави на міському житловому ринку. Роль органів державної влади на місцевому рівні, на його думку, повинна зводитися до розвитку шляхів сполучення. "Тільки в цьому випадку, якби техніка шляхів сполучення цілком перемогла відстань, міська житлова рента могла б бути вирівняна й зведена до незначної додаткової суми", — робить висновок Ф. Візер.

Наприкінці ХІХ ст. у Німеччині виникла зовсім нова течія в області житлового питання, яка одержала назву "національної квартирної реформи". Автором даного напрямку був німецький економіст П. Лехлер, який в 1896 р. випустив книгу із назвою "Національна квартирна реформа". Усе, що було зроблене в житловій політиці, на думку П. Лехлера, було вкрай невдало: ні приватні особи, ні акціонерні товариства, ні держава не представляють собою тих факторів, від яких можна чекати вирішення квартирної проблеми. Але держава має можливість розв'язати питання, хоча й не тими шляхами, якими воно дотепер йшло.

Цілий ряд інструментів, спрямованих на пом'якшення житлової політики, був представлений ще одним напрямком — школою земельних реформаторів. Школа земельних реформаторів одержала своє теоретичне обґрунтування від американського економіста Генрі Джорджа, який у роботі "Прогрес і бідність" (1879) запропонував так званий єдиний податок, виходячи з міркувань "справедливості й ефективності". Що стосується справедливості, то Г. Джордж стверджував, що земельна рента визначається природою й суспільством, а не зусиллями землевласників. Останні, на його думку, нічого не зробили й не заслуговують росту вартості землі, яка їм належить, тому будь-яка непередбачена вигода, що з'являється в результаті росту міста, повинна вилучатися у вигляді податків. Що стосується ефективності, то Г. Джордж узагальнив, що податок на землю зробить непотрібними податки на поліпшення. Скасування

податків на поліпшення буде стимулювати інвестиції в будівництво будинків, вирощування зерна тощо. Податок на землю не вплине на обсяг пропозиції землі, тому що пропозиція землі незмінна. Заміна податку на поліпшення податком на землю, на думку Г. Джорджа, приведе до росту загального багатства суспільства.

Послідовники Г. Джорджа йдуть далі вимог податкових реформ, пропонуючи проведення планомірної земельної політики, яка повинна прагнути збільшення обсягів земельних багатств. Для цього ними був вироблений цілий ряд вимог. Найважливіші з яких наступні: раціональне податкове обкладання будівель і незабудованих місць; високе обкладання податками земельних ділянок при їх наступній продажі; спеціальний прогресивний податок на наднормальний приріст земельної ренти в містах; обмеження горизонтальної й вертикальної забудови земельної ділянки. Запропоновані заходи мали своєю метою поступове повернення громаді тих цінностей, які не є продуктом індивідуальної діяльності окремих осіб, і в кінцевому результаті повинні призвести до поступового й органічного переходу міських земель у власність громад, тобто до їхньої муніципалізації.

Проведений аналіз теорій міської житлової проблеми дозволяє нам комплексно підходити до механізмів реалізації житлової політики в Україні. Незважаючи на наведений спектр думок про шляхи його вирішення, місця й ролі держави в цьому процесі, масштабах втручання в житлову сферу, можна виділити принаймні два основні напрямки міської житлової політики: стимулювання попиту і стимулювання пропозиції.

Неоманчестерська школа зосередила свою увагу на проблемі попиту, а адміністративна — на проблемі пропозиції. Представники неоманчестерської школи вважали, що принципової відмінності житла як товару від інших товарів не має, і що житловий нестаток є неминучим і може бути подоланим тільки в міру загального розвитку економіки. Сама проблема попиту в тому, що він не може бути предметом регулювання. Попит повинен бути представлений грі вільних ринкових сил — так уважали найвизначніші представники даного економічного напрямку й з цим твердженням, характерним для політики економічного лібералізму, важко погодитися.

Адміністративна школа вважала, що така відмінність є, і пропонувала заходи активного регулювання житлової сфери: обмеження приватної власності на землю в містах; обмеження вертикальної й горизонтальної забудови земельних ділянок; планування й зонування; розвиток мережі суспільного транспорту; уведення прогресивного податку на кон'юнктурний приріст земельної ренти в містах; підвищене податкове обкладання незабудованих земельних ділянок; удосконалення роботи будівельної індустрії; розвиток системи міст-супутників тощо.

Всі ці, й багато інших заходів, можуть бути успішно реалізовані й у сучасній українській практиці для збільшення пропозиції житла й пом'якшення гостроти житлового питання. У цей час переважна більшість інструментів, що використовується державою для вирішення житлової політики на регіональному рівні, носить безсистемний характер, і спрямовані вони, головним чином, на стимулювання платоспроможного попиту на житло. Однак якщо різні фінансові субсидії й іпотечне житлове кредитування стимулюють попит, а його пропозиція недостат-

ньо еластична (не може рости темпами, порівняними з темпом росту попиту), увесь ефект від такого стимулювання буде нівельований ростом цін на житло, що випереджатиме доходи населення. І для тих, хто не одержує субсидії з боку держави, житло стане ще менш доступним. Виходячи із цього, пріоритет у розв'язанні житлової політики Україні на регіональному рівні повинен бути відданий інструментам, спрямованим на розширення пропозиції нового житла, збереженню й реконструкції існуючого житлового фонду. Тільки в цьому випадку стане можливим згладити диспропорції між попитом та пропозицією й розв'язання житлової політики.

ВИСНОВКИ

Проведений аналіз теорій державної житлової політики на регіональному рівні дозволив визначити перспективні механізми її реалізації в Україні. Незважаючи на найширший спектр думок про місце й роль держави, масштабів втручання в житлову сферу, виділені два основні напрямки житлової політики на регіональному рівні: адміністративна й неоманчестерська. Представники адміністративної школи передбачають обмеження права приватної власності шляхом адміністративного втручання, неоманчестерська школа, навпаки, бачила в характері попиту на міські земельні ділянки основний фактор усєї еволюції земельних відносин сучасного міста та відсторонення державної влади від втручання в житлові відносини. Згідно з послідовниками неоманчестерської школи (Ф. Візер, П. Лехлер, Г. Джордж), обґрунтованими є заходи активного регулювання житлової сфери: обмеження хаотичної вертикальної й горизонтальної забудови земельних ділянок; планування й зонування; розвиток мережі суспільного транспорту; уведення прогресивного податку на кон'юнктурний приріст земельної ренти в містах; підвищене податкове обкладання незабудованих земельних ділянок; удосконалення роботи будівельної галузі; подальший розвиток іпотечного кредитування.

Література:

1. Гайдуцький П. Локомотив економічного зростання / П. Гайдуцький // Урядовий кур'єр. — 2006. — № 246. — С. 2.
2. Загряцков М.Д. Земельная политика городского самоуправления в Германии: с приложением 8 планов. Строительное право как фактор городского землеустройства / М.Д. Загряцков. — М.: Тип. "Культура", 1999. — С. 34.
3. Лукьянченко А.А. Жилищная политика в Украине: правовой и экономической аспекты НАН Украины. Ин-т экон.-прав. исслед. / А.А. Лукьянченко. — Донецк: Юго-Восток, 2011. — 33 с.
4. Поляковский Г. Жилищная экономика / Г. Поляковский // Серия "Зарубежный экономический учебник". — Академия народного хозяйства при Правительстве РФ. — М.: Изд-во "Дело", 2006. — С. 67.
5. Рикардо Д. Сочинения. Т. 2 / Д. Рикардо; [пер. под ред. М.Н. Смит]. — М., 1999. — 390 с.
6. Розміщення продуктивних сил і регіональна економіка / [за ред. С.І. Дорогунцова]. — К.: КНЕУ, 2005. — 988 с.

Стаття надійшла до редакції 07.10.2012 р.