

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 351: 322.871

Д.О. Свіркін

аспірант
Класичний приватний університет

РОЗРОБКА НОВОЇ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ

У статті досліджено проблеми житлової політики в Україні, її соціальну складову, критерії розподілу управлінських функцій у житлово-комунальному господарстві; науково обґрунтовано та запропоновано ключові положення стратегії житлової політики на регіональному рівні.

Ключові слова: житлово-комунальне господарство, регіон, розвиток, територія, комунальні послуги, управління, державна житлова політика.

I. Вступ

Враховуючи, що реформа ЖКГ була й залишається багателементним процесом, у якому мають гармонійно поєднуватися прийняття та реалізація економічно виправданих адміністративних, технічних, технологічних, інституційних, фінансових, політичних та інших рішень, слід усі перетворення розглядати з позиції власності з урахуванням рівня життя населення, соціальної спрямованості розвитку суспільства в цілому. У межах державної житлової політики мають визначитися житлово-комунальні відносини.

II. Постановка завдання

Мета статті – розробити пропозиції щодо впровадження державної житлової політики в умовах реформування житлово-комунального господарства.

III. Результати

Останнім часом вітчизняні вчені-економісти, фахівці в галузі державного управління досліджують актуальні проблеми функціонування та управління житлово-комунальним господарством. Зокрема, слід відзначити розробки В.М. Бабаєва, Д.Т. Бікулова, В.М. Вакуленка, Б.М. Данилишина, А.О. Дегтяря, О.І. Дзядь, О.В. Долгальової, В.В. Дорофійенка, А.А. Дроня, Т.М. Качала, С.В. Корнійчука, Г.О. Крамаренко, В.П. Кукси, В.М. Лобаса, В.І. Логвиненка, В.П. Ніколаєва, Н.І. Олійник, Г.І. Онищука, І.М. Осипенка, В.І. Пила, О.Ю. Попова, О.Т. Рибалко, М.В. Руля, Г.М. Семчука, Т.М. Строкань, Д.М. Стеченка, Р.М. Сиротюка, Ю.Г. Хівріча, В.В. Хомякова та ін.

Як вважають Л.В. Беззубко і Д.В. Кольцова для державної житлової політики характерна така історична тенденція: завдяки посиленню економічного потенціалу країни

й переходу її на вищу стадію економічного розвитку відбувається перехід від загальної житлової політики, орієнтованої на підтримку всього житлового сектора, до сегментної, націленої на допомогу окремим соціальним групам. У тих країнах, де житло надавали в основному безкоштовно через розподіл у порядку черговості, домінував інститут державного забезпечення; там, де житло або орендують у приватних осіб, або купують в індивідуальне володіння, домінує інститут приватного підприємництва. Саме від цих двох інститутів залежить, що будеється, як, для кого, яким чином відбувається процес придбання житла й подальше його утримання [1, с. 10].

Основне призначення інституту державного забезпечення – задоволення потреби в житлі соціально незабезпечених верств населення. Цей інститут у своєму первинному вигляді має існувати як реакція на житловий ринок, що спричинює значні житлові нерівності. Дві головні ознаки цього інституту – державні субсидії для будівництва соціального житла й контроль за рівнем оплати за соціальне житло.

Житло – найважливіша потреба людини, яка існувала завжди. Згідно з теорією мотивації А. Маслоу, потреба в житлі як притулку є первинною, базисною потребою разом з продуктами харчування, одягом, взуттям, що є необхідними для виживання. Житлові потреби, вимагаючи задоволення, є тією реальністю, яка зумовлює багато процесів фізичної, економічної й соціальної життєдіяльності людини, сім'ї, суспільства в цілому. Житлові потреби суспільства зростають і ускладнюються в міру його розвитку.

Як вважає В.І. Логвиненко, житло багато в чому визначає життєвий рівень, сімейні відносини, побут, умови для соціального та

духовного розвитку людей. Останніми роками перед Україною стоїть унікальне завдання формування нової житлової політики й житлових відносин на засадах ринкової економіки з урахуванням інтересів усіх верств населення [4, с. 14].

Відмінність між житловими системами країн з розвинутою ринковою економікою й постсоціалістичних країн досі є суттєвою. Природно, що неможливо миттєво перейти від державного забезпечення житлом до ринкової системи.

Доступність і право вибору житла вже давно є необхідною передумовою розвитку суспільства в усіх країнах. У зв'язку з реформуванням нашої економічної системи необхідні серйозні зміни в питаннях житлової політики. Не треба забувати, що житлові умови визначають не тільки добробут сім'ї, а й великою мірою її спосіб життя.

Ми вважаємо, що на регіональному рівні має бути розроблена стратегія житлової політики. Основною метою державної житлової політики є задоволення основних житлових потреб населення територій шляхом створення механізму функціонування збалансованого ринку житла й розподілу відповідальності між його учасниками, підвищення якості житлово-комунальних послуг. Для досягнення цієї мети, з урахуванням основних положень Житлового кодексу України, необхідно уточнити стратегію щодо окремих блоків питань, а також конкретизувати напрями житлової політики.

До першого блоку питань входять такі: розмежування власності, врегулювання правовідносин у багатоквартирному будинку, відносини найму житлових приміщень. Необхідно було чіткіше розділити права найму (оренда) житлових приміщень і права власності на житло, а також відмінити застарілі норми Закону України "Про приватизацію житлового фонду" щодо його безкоштовної приватизації, що сьогодні реалізовано в Житловому кодексі України.

Традиційно існують різні форми володіння житлом, що склалися залежно від потреби. Як правило, у країнах Західної Європи не прийнято купувати у власність квартири в багатоквартирному будинку, оскільки протягом 50–60 років відбувається повний моральний і фізичний знос житлових будівель. Свідоме життя людини укладається саме в ці межі [2, с. 44].

Молодь, престарілі громадяни й малозабезпечені верстви населення, як правило, віддають перевагу оренді (найманню) житла. Це більше відповідає їх потребам і матеріальному становищу. Приватне володіння житлом (в основному індивідуальним) залучає сімейних людей працездатного віку середнього й високого достатку. Розподіл потреб у різних соціальних групах визнача-

ється в основному рівнем доходів і способом життя, а розподіл потреб між різними віковими групами – життєвою активністю, фізіологією, психологією, цільовими установками (ціннісною орієнтацією) в тому чи іншому віці тощо [2, с. 45].

Тому сформувався прагматичний світогляд, в основі якого лежить недоцільність вкладати великі суми в купівлю квартири, якщо вона до кінця життя приходить у непридатність. Вигідніше орендувати житло (володіти на правах оренди).

У західних країнах існує система, яка поєднує політику регулювання орендної плати та принципи вільного ринку житла, що орендується. До вартості оплати за житло (орендна плата) обов'язково входять амортизаційні відрахування, за допомогою яких відбувається повернення капіталовкладень на будівництво нового житла. Таким чином, власник забезпечує відтворення житлового фонду. В Україні такі положення не мають місце в чинному законодавстві [5, с. 56].

У нашій державі населення, отримавши у власність житло шляхом безкоштовної приватизації, свою юридичну правомочність розуміє однобічно, з погляду прав, забувши про обов'язки власника. Приватизація забезпечила жвавий вторинний ринок житла. Немає проблем з обміном квартир, знято бар'єри для зміни місця проживання. Але приватизація не створила відповідального власника. Як і раніше, все вирішує муніципалітет і житлово-комунальні організації: за якими тарифами платити, які договори укладати на ремонт та утримання житла [6, с. 240].

Ще одна з принципових відмінностей багатоквартирних будинків України, що склалася в ході приватизації житла, – співвідношення приватної й комунальної власності в межах одного будинку.

Відповідно до чинного законодавства, у багатоквартирному будинку квартири перебувають у власності громадян – фізичних осіб, нежитлові приміщення можуть належати приватним компаніям – юридичним особам. Решта приміщень (неприватизовані квартири й невикуплений нежитловий фонд) найчастіше є об'єктом комунальної власності. При цьому немає чіткої межі відповідальності, немає "господаря" об'єкта. Нинішня ситуація складається таким чином, що органи місцевого самоврядування управляють не своєю власністю, а підприємства ЖКГ володіють, користуються й розпоряджаються (за умовами господарського ведення) не своїм майном [6, с. 241].

Причина полягає в тому, що нерухомість у житловій сфері в Україні стала багатосуб'єктною, а методи управління цією нерухомістю залишилися такими самими, якими вони були при односуб'єктній формі власності.

сті за часів СРСР. Тоді власником житлового фонду була держава, була також власність житлово-будівельних кооперативів і суспільна. Індивідуальна власність – це так званий “приватний сектор” у вигляді окремих будинків, побудованих за рахунок громадян.

Як зазначає С.Ю. Юр’єва, своєрідність відносин власності полягає в тому, що вони є одночасно простими й надзвичайно складними. Простими, тому що будь-яка людина щодня з ними стикається і має певне уявлення, а складними, тому що це поняття є багатограним, за ним стоїть величезне різноманіття відносин між людьми з приводу власності, ролі цих відносин у функціонуванні й еволюції людського суспільства. Саме в трактуванні власності переплітається багато теоретичних і практичних питань життєдіяльності всього суспільства, господарських суб’єктів і кожної людини [8, с. 239].

Ринок нерухомості, що швидко розвивається, слугує гарантією реалізації основного конституційного права громадян – права приватної власності, права мати майно у власності, володіти, користуватися й розпоряджатися ним як одноосібно, так і спільно з іншими особами. Необхідно це право реалізувати.

Особливості ринку нерухомості зумовлені природою нерухомості. На відміну від фінансового ринку, ринку цінних паперів або робочої сили, ринок нерухомості має чітко виражену регіональну специфіку, оскільки “прив’язаний” до конкретного місця розташування об’єктів нерухомості.

Переважає більшість громадян виступають власником єдиного виду нерухомості – житла, тому ринок нерухомості виконує функцію соціального стабілізатора.

З набуттям чинності України як держави реформування відносин власності мало ще більше активізуватися. Цього, на жаль, не відбулося, навіть незважаючи на те, що з 2001 р. власникові квартири в багатоквартирному будинку разом з приміщенням, що належить йому, займаним під квартиру, стала належати також частка у праві власності на загальне майно будинку.

Питання управління житлом можна вважати наступним основним блоком державної житлової політики. Уміле управління житлом має величезне значення для його збереження, а також для забезпечення наймаців житла якісними послугами.

Так, М.І. Лебедев вважає, що управління житлом в Україні є важливим структурним сектором ринку нерухомості. Ця сфера тільки починає складатися як повноцінний елемент високодохідної ринкової діяльності. Управління об’єктами житлового фонду, а також майновими комплексами з розвину-

тою інфраструктурою – це досить складний вид діяльності, який вимагає технології експлуатації й ремонту будівель і споруд, а також володіння фінансовим менеджментом, методами управління проектами тощо [2, с. 23].

Як зазначає В.І. Логвиненко, ефективне управління об’єктами нерухомості дає змогу отримувати найбільшу вигоду від їх використання. Проте існуючі в Україні моделі управління цими об’єктами не сприяють підвищенню прибутковості їх використання, оскільки неповною мірою відповідають ринковим відносинам. Нерухомості, як будь-якому значущому класу об’єктів управління, властиві певні особливості, що вимагають специфічних підходів у побудові системи управління цими об’єктами [3, с. 101].

Управління нерухомістю, на нашу думку, – це здійснення комплексу операцій щодо утримання будівель (підтримка їх стану й розвиток сервісу, керівництво обслуговуючим персоналом, створення умов для користувачів (орендарів), визначення умов здавання площ у оренду, збір орендної плати тощо) з метою найбільш ефективного використання нерухомості на користь власника.

У зарубіжних країнах, де в житловій сфері історично переважає приватний сектор, застосовуються різні системи управління нерухомістю [5, с. 46]. Досвід Росії показує, що існуючі житлові організації не можуть реалізувати ринкові принципи управління житловою власністю, що не належить їм. Для повної їх реалізації потрібне втручання власника. При цьому не слід забувати, що ефективність будь-якої форми власності багато в чому залежить від якості управління нею.

В основу побудови ефективної системи управління житловим фондом покладено раціональний розподіл функцій між власниками житлового фонду (або організаціями, уповноваженими виступати від імені власника), організаціями з управління житловим фондом і підрядними організаціями. Раціональний розподіл функцій і вибір якнайкращого виконавця – організації з управління житловим фондом і підрядної організації – дає змогу знизити вартість послуг ЖКУ при збереженні (або підвищенні) рівня якості їх надання [6, с. 242].

Оптимальна схема управління житловим фондом буде створена тоді, коли власник (зокрема, орган місцевого самоврядування або їх об’єднання) вибиратиме ту компанію, яка в межах даних їй фінансових ресурсів забезпечить якнайкраще утримання будівлі й надання житлово-комунальних послуг. Вирішувати ці завдання така компанія може шляхом укладання договорів з іншими організаціями або суб’єктами підприємництва, а також власними силами. Реалізація такої

схеми дає змогу мінімізувати вартість утримання житлової нерухомості, забезпечити необхідну якість послуг.

Важко не погодитися з одним із критиків реформи ЖКГ Н.Л. Шлафманом у тому, що слід конструювати економічні механізми, які будуть властиві конкурентному ринку, спрямовуючи економічні інтереси підприємств ЖКГ на підвищення ефективності їх діяльності й енергозбереження [7, с. 181].

Ефективна система договірних відносин забезпечує, з одного боку, економічну зацікавленість власника в ефективному управлінні житловим фондом, з іншого – створює умови для контролю за кількістю та якістю послуг, що надаються, і виконуваних робіт, а також дає змогу корегувати вартість робіт і послуг залежно від якості їх надання. Таким чином, необхідно передбачати використання основних показників якості послуг, що надаються в управлінні житловим фондом, оскільки набір цих показників і їх зміст можуть істотно впливати на вартість обслуговування та визначати вимоги до стану інфраструктури.

Різні верстви суспільства мають різні потреби. Крім різноманітності форм володіння, житловий ринок повинен також передбачати вибір житла за комфортністю, площею й рівнем послуг.

У процесі управління в житловій сфері необхідно враховувати інтереси всіх господарюючих суб'єктів, включаючи користувачів, власників, замовників і підрядників, але інтереси відомчих служб, підприємств та організацій повинні бути вторинні щодо інтересів населення міст і муніципальних утворень. Цей кардинальний принцип досі не виконувався, і часто інтереси відомства-монополіста в житловій сфері переважають над інтересами споживачів [5, с. 145].

Основний критерій розподілу управлінських функцій за рівнями має бути таким: управління процесом треба організувати на вищому рівні управління тільки в тому разі, якщо воно не може бути ефективно вирішене на нижчому рівні. Так, питання експлуатації окремих будівель можуть бути вирішені на нижчому управлінському рівні, а проблема водопостачання – на рівні території муніципальних утворень.

Головною дійовою особою в процесі перетворень галузі ЖКГ є населення, тому саме воно має стати союзником і головним учасником процесів перетворень у цій життєво важливій сфері національної економіки. Для більшості населення реформа асоціюється тільки з підвищенням розмірів платежів за житлово-комунальні послуги. Оскільки саме ці настрої повсюдно переважають, слід визнати, що відносна невдача реформ – не наслідок недбайливості тих чи інших місцевих керівників, а системне явище, що вимагає аналізу.

На ринку житла й житлового будівництва відбувається втручання держави різними способами на декількох рівнях правовідносин у житловій сфері. Держава несе відповідальність за належне законодавство в усіх відповідних сферах, включаючи планування, фінансування, будівництво, управління житловим фондом.

Питання власності можна розглядати в ракурсі економічних і юридичних відносин. У межах реформи ЖКГ і ті, й інші відносини слід розглядати з позиції соціальної значущості їх регулювання.

Регулювання економічних процесів в умовах ринкових відносин вимагає системного підходу до визначення заходів державного впливу для досягнення поставленої мети і стратегії розвитку. Особливо важливим є правильне визначення заходів впливу і стратегії розвитку в соціально значущих галузях, до яких повною мірою належить житлово-комунальна сфера [6, с. 244].

Сьогодні держава прагне якнайскоріше “піти” зі сфери ЖКГ. Проте на сучасному етапі, коли ринкове середовище в житлово-комунальній сфері тільки починає створюватися, роль держави має бути значущою.

Відповідно, наступним блоком питань житлової політики можна визначити систему соціального захисту населення в діапазоні: придбання житла або його оренда – отримання житлово-комунальних послуг у межах соціальних норм житла й нормативів споживання комунальних послуг. Враховуючи рівень життя населення і його потреби, природно, повинна існувати система субсидій (компенсація витрат на житло). Тут необхідно є державна підтримка. Цільові субсидії – це невід’ємна складова житлової політики держави.

Крім того, важливою є державна підтримка у створенні гідного житла (пільгове кредитування на будівництво і придбання житла). У межах житлової політики необхідно розглянути питання доцільності будівництва, володіння й управління житловим фондом однією спеціалізованою фірмою з метою захисту інтересів конкретних споживачів. Поєднання цих функцій дає змогу вирішувати багато питань, зокрема щодо якості забудови, прискорення оборотності капіталовкладень і балансу між попитом та пропозицією, енергоресурсозбереження при подальшій експлуатації будівель тощо. Ще один напрям діяльності спеціалізованих фірм – санація наявного житлового фонду, продовження терміну його життя з урахуванням сучасних вимог до економії енергоресурсів і задоволення потреб власників, у тому числі населення.

Державне регулювання у формі контролю за орендними відносинами й оформленням субсидій необхідно здійснювати, вихо-

дючи з того, що житло є ринковим товаром і відрізняється від інших товарів тільки методами фінансування, управління та тривалим терміном служби. При цьому не слід забувати, що це більше пов'язано з добробутом населення.

На сьогодні система організації місцевого самоврядування зазнає докорінного реформування. У зв'язку із цим велику роль у реформуванні ЖКГ відіграватимуть повноваження органів місцевого самоврядування та взаємодії між рівнями влади. Ухвалення нового Житлового кодексу України є дуже значущим моментом з погляду формування житлово-комунальних відносин, у яких ключовою ланкою має стати управління багатоквартирним будинком. Створення ефективного управління житловим фондом – один із критеріїв соціального захисту інтересів власника в житловій сфері, основним з яких є населення.

При реалізації нової житлової політики необхідно дотримуватись принципу соціального захисту населення від негативних наслідків реформи ЖКГ, які виявилися на різних етапах її проведення. Реалізація державою кожного з планованих варіантів стратегії реформування й розвитку будь-якої галузі не повинна призводити до зниження якості життя населення, в усякому разі його основної маси.

IV. Висновки

Запропоновано ключові положення стратегії житлової політики на регіональному рівні. Основною метою житлової політики має бути задоволення основних житлових потреб населення територій шляхом створення механізму функціонування збалансованого ринку житла й розподілу відповідальності між його учасниками, підвищення якості житлово-комунальних послуг. До першого блоку стратегії мають входити такі питання: розмежування власності, врегулювання правовідносин у багатоквартирному будинку, відносини найму житлових приміщень. Необхідно було б чіткіше розділити права найму (оренда) житлових приміщень і права власності на житло. Відповідно, другим блоком питань житлової політики на регіональному рівні можна визначити систему соціального захисту населення в діапазоні: придбання житла або його оренда – отримання житлово-комунальних послуг у межах

соціальних норм житла й нормативів споживання комунальних послуг.

Список використаної літератури

1. Беззубко Л.В. Анализ, проблемы и перспективы развития современного города / Л.В. Беззубко, Д.В. Кольцова. – Донецк : Норд-компьютер, 2005. – 123 с.
2. Лебедєв М.І. Житлова політика України в умовах ринкових перетворень / М.І. Лебедєв. – К. : Знання, 2000. – 125 с.
3. Логвиненко В.І. Современные проблемы реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства : [монография] / [Л.В. Беззубко, В.І. Логвиненко, С.А. Ильяшевич, Б.І. Беззубко, К.С. Комленок ; под общ. ред. д.э.н., проф. В.В. Дорофиевко]. – Донецк : Норд-компьютер, 2009. – 237 с.
4. Логвиненко В.І. Формування державної житлової політики / В.І. Логвиненко // Менеджер. – 2008. – № 3 (45). – С. 13–20.
5. Шевська О.І. Досвід зарубіжних країн в сфері державного регулювання житлово-комунального господарства / О.І. Шевська // Децентралізація державного управління та розвиток місцевого самоврядування в контексті європейської практики : міжнародна наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 10 жовтня 2008 р.). – Луцьк, 2008. – С. 144–145.
6. Шевська О.І. Концептуальні засади реформування житлово-комунального господарства на регіональному рівні / О.І. Шевська // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2008. – № 2. – С. 240–244.
7. Шлафман Н.Л. Проблемы реформирования жилищно-коммунального хозяйства в Украине / Н.Л. Шлафман, Т.В. Чижова // Экономические инновации : сб. науч. работ. – Одесса : Институт проблем рынка и экономико-экологических исследований НАН Украины, 2004. – Вып. 19: Приоритеты преобразований в экономике. – С. 180–187.
8. Юр'єва С.Ю. Удосконалення системи управління житлового господарства (на прикладі м. Харкова) / С.Ю. Юр'єва // Коммунальное хозяйство городов : науч.-тех. сб. – К. : Техніка, 2006. – Вып. 68. – С. 238–248.

Стаття надійшла до редакції 05.09.2013.

Свиркин Д.О. Разработка новой жилищной политики в условиях реформирования жилищно-коммунального хозяйства Украины

В статье исследованы проблемы жилищной политики в Украине, ее социальная составляющая, критерии распределения управленческих функций в жилищно-коммунальном хозяйстве, научно обоснованы и предложены ключевые положения стратегии жилищной политики на региональном уровне.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, регион, развитие, территория, коммунальные услуги, управление, государственная жилищная политика.

Svirkin D. The development of new housing politics is in the conditions of reformation of housing and communal services of Ukraine

The author considers in the article the problems of housing politics in Ukraine, its social constituent, criteria of distribution of administrative functions in housing and communal services, scientifically grounds and offers key positions of Strategy of housing politics at regional level.

The basic setting of institute of the state providing is satisfaction of requirement in the accommodation of without socially means layers of population. This institute in the primary kind must exist as a reaction to the housing market that causes considerable housing inequalities. An accommodation in a great deal determines the standard of life, domestic relations, way of life, terms for social and spiritual development of people. The unique task of forming of new housing politics and housing relations stands before Ukraine last years.

Development of Strategy of housing politics has been offered at regional level. The primary purpose of public housing policy is satisfaction of basic housing necessities of population of territories by creation of functioning mechanism of the balanced market of accommodation and distribution of responsibility between its participants, upgrading of housing and communal services. For the achievement of this aim, taking into account the substantive provisions of the Housing code of Ukraine necessary clarification of strategy in relation to the separate blocks of questions, and also specification of directions of housing politics.

In the first block of issues are included: differentiation of property, settlement of legal relationships in an apartment house. It was necessary clearer to divide rights for lease of housing apartments and right of ownership into an accommodation, and also to abolish the out-of-date norms of Law of Ukraine "About privatizing of housing fund" in part of its free privatizing, that it is today realized in the Housing code of Ukraine.

It is possible to define the system of social defence of population the next block of issues of housing politics in a range: acquisition of accommodation or its lease is a receipt of housing and communal services within the limits of social norms of accommodation and norms of consumption of building services. Taking into account the standard of living of population and its necessity, naturally, there must be the system of subsidies (indemnification of charges on an accommodation).

Key words: *housing and communal services, region, development, territory, building services, managements, public housing policy.*