

*Б. В. Лисенко,
аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління
містом, Національна академія державного управління при Президентові України*

ЗАХОДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПО РЕФОРМУВАННЮ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ В МАЛИХ МІСТАХ УКРАЇНИ

У статті аналізується сучасний стан забезпечення житлом населення України. Розглядаються основні чинники поглиблення житлової проблеми в Україні на підставі вивчення сучасного стану забезпечення її громадян житлом. Наголошується на необхідності якнайшвидшого реформування житлового законодавства та відмові від безоплатного надання житла всім громадянам і формуванні ринкових засад у житловій сфері.

The article deals with a modern state of provision with dwelling the population of Ukraine in general. The basic factors of deepening of housing problem are examined in Ukraine on the basis of study of the modern state politics of housing of its citizens. The stress is being made on the need of effective reforms in residential legislation and on refusing from giving apartments to all citizens and on developing market basis in this sphere.

Ключові слова: житло, соціальне житло, житлова політика, реформування житлової політики та законодавства України, житлове будівництво, житловий фонд.

Key words: habitation, social habitation, an inhabited policy, reformation of housing policy and legislation of Ukraine, construction engineering, an available housing.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Важливим завданням державного управління на сучасному етапі є реформування системи житлової політики, зокрема тих її складових, що стосуються затвердження та реалізації житлових програм в малих містах України, оскільки фінансування затверджених Кабінетом Міністрів України житлових програм здійснюється у недостатніх обсягах через невизначеність законодавчої норми щорічного обсягу фінансування та їх кредитування і законодавства держави щодо розвитку житлової політики в малих містах України. Житлова політика сучасної України характеризується наявністю старих підходів до формування житлового фонду, його розподілу й утримання в умовах цілком нової ситуації на ринку житла, за якої більшість житлових приміщень знаходиться у приватній власності та переважна частина будівництва здійснюється на комерційних засадах.

Реформування житлового господарства, формування послідовної державної політики в цій сфері — не одноразовий акт, а тривалий процес, який передбачає реформування відносин власності й управління, модернізацію комунальної інфраструктури, реформу і розширення кола організацій, які обслуговують житло та надають комунальні послуги населенню малих міст України.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКІ СПИРАЄТЬСЯ АВТОР

Вагомий внесок у дослідження загальнотеоретичних проблем реформування житлового сектора економіки в

умовах розвитку державності зробили вітчизняні вчені. Зокрема, можна відзначити розробки О. Артеменка, І. Заблоцької, І. Кривов'язюка, К. Павлюка, О. Василюка та інших [1, 3, 4].

Дослідження наукових праць Г. Онищука [7, с. 345] свідчить, що регіональна політика вагомо впливає на соціально-економічний розвиток будь-якої територіальної одиниці. Однією з найбільш важливих сфер впливу такої політики є житлове будівництво, яке значною мірою визначається інструментами фінансово-кредитної та інвестиційної політики. А. Асаул, В. Павлов, І. Пилипенко [3, с. 222] вважають, що функція фінансування полягає у переміщенні фінансових ресурсів від джерел фінансування до кінцевих інвесторів реальних інвестицій та є однією з основних у системі інвестування у сфері нерухомості та житлового будівництва. Науковці вважають, що особливий вплив на розвиток фінансування сфери житлового будівництва має здійснювати державна житлова політика, яка спроможна шляхом використання окремих кредитно-фінансових механізмів забезпечити ефективну підтримку будівництва житла.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ З ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАННЯ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ ДОСЛІДЖЕННЯ

Суттєвим чинником, який стримує розширене відтворення житла, залишається недостатність наукового вирішення питань щодо удосконалення організації та методів управління будівництвом. Незважаючи на значну кількість робіт і окремих розробок з питань фінансування будівництва житла, вони недостатньо відображають економічні про-

цеси відтворення житла, особливо у сфері модернізації застарілого житлового фонду, та не забезпечують реформування житлового і будівельного секторів економіки. Разом із тим у галузі державного управління мало наукових досліджень, присвячених цілісному й комплексному аналізу напрямів удосконалення житлової політики, розробці чіткого механізму створення державою відповідних умов для забезпечення соціальної доступності житла громадянам України.

Тому створення міцного суспільства з європейським світоглядом неминуче потребує забезпечення гідних умов проживання населення і наближення у цьому аспекті до європейських стандартів. Проте забезпечення житлом громадян України є однією з найгостріших соціально-економічних проблем з огляду на те, що поліпшення житлових умов потребують 17 млн громадян України, або майже третина всього населення; 11% населення не мають окремого житла; 4 млн м² площі віднесено до категорії старого та аварійного житла; на 100 тис. сімей щорічно зростає черга на державне житло; середній термін перебування в черзі на отримання квартири — 10—15 років [4, с. 5].

Питання забезпеченості житлом значно ускладнюється незадовільним технічним станом і низькою якістю довоєнного і післявоєнного житла, а також житлового фонду, збудованого у 50—70-х роках минулого століття за проектами перших масових серій великопанельних, блочних та цегляних будинків, загальна площа якого становить 72 млн м², або 23% міського житлового фонду України. Стосовно Львова, то тут також спостерігається тенденція до старіння житлового фонду, який здебільшого перебуває у незадовільному технічному стані: до категорії ветхих та аварійних віднесено 290 житлових будинки загальною площею 23,8 тис. м², з яких — 38 аварійних будинків загальною площею 11,6 тис. м²; до категорії будинків, які потребують модернізації і технічна можливість надбудови двох поверхів, віднесено 625 будинків загальною площею 40,92 тис. м² [9].

Під час кризи сектор житлового фонду отримує можливість докорінно змінити своє обличчя, адже при невпинно зростаючому безробітті, падінні попиту на метал та будівельні конструкції саме будівельна галузь може стати тим локомотивом, який пришвидшить вихід країни із кризи (чи принаймні пом'якшить її наслідки), оскільки вкладена у будівництво 1 грн. залучає в обіг 10 грн. інших галузей [8].

Цікавим є той факт, що за різкого падіння попиту на житло його ціна суттєво не знизилась, а лише зазнала корекції. Так, наприклад, вартість квадратних метрів львівських помешкань продовжує падати, але лише у доларовому еквіваленті. Падіння цін на нерухомість у гривнях у період кризи не спостерігається. Від початку жовтня 2008 р. до початку лютого 2009 р. середня вартість 1 м² у доларах упала до 40% [2], тоді як у гривнях майже не змінилася. До прикладу, на початку жовтня 2008 р. середня ціна 1 м² житла у Львові становила \$2 104, або 10 520 грн. Станом на 1 березня дане житло можна придбати по \$1 234 за 1 м², або 10 118 грн.

Одна з найскладніших проблем у вказаній сфері — необхідність подолання низького рівня адресності державної підтримки окремих груп населення, які дійсно її потребують, і, навпаки — досить високого рівня субсидування населення взагалі, що не відповідає можливостям економіки й позбавлене як економічного, так і суспільного сенсу. Важливим є завдання створення умов для появи реального власника житла, що внаслідок безплатної приватизації перейшло в приватні руки. Склалася парадоксальна ситуація, коли окремі особи мають у власності житло вартістю в сотні тисяч доларів і при цьому одержують щомісяця державну до-

помогу на утримання цього житла через систему субсидій у розмірі кількох сот гривень.

Тож, можна сказати, що житлова політика сучасної України характеризується наявністю старих підходів до формування житлового фонду, його розподілу й утримання в умовах цілком нової ситуації на ринку житла, за якої більшість житлових приміщень знаходиться у приватній власності і переважна частина будівництва здійснюється на комерційних засадах. Необхідної корекції житлової політики та державного регулювання в зазначеній сфері не відбулося. Як наслідок, незважаючи на прискорені темпи будівництва останніми роками, більшість населення, особливо його незахищені верстви, серед яких самотні люди, інваліди, самотні матері, фактично позбавлені можливостей будь-яким чином поліпшити умови свого проживання. Таким чином, існує гостра потреба в формуванні житлової політики України з урахуванням ситуації, що склалася на ринках житла та фінансів.

Реформування житлового господарства малих міст України, формування послідовної державної політики в цій сфері — не одноразовий акт, а тривалий процес, який передбачає реформування відносин власності й управління, модернізацію комунальної інфраструктури та реформу і розширення кола організацій, які обслуговують житло та надають комунальні послуги населенню.

У ринкових умовах стрімко зменшується кількість житла, яке безоплатно надається громадянам, і пріоритетом при наданні такого житла мають користуватися громадяни, які потребують соціального захисту і перебувають на квартирному обліку. У більшості країн з розвинутою ринковою економікою житло безоплатно надається тільки соціально незахищеним громадянам [5]. Даний досвід необхідно використовувати і в Україні.

Безперечно, що у реформуванні житлового законодавства України варто врахувати і позитивний досвід у вирішенні питань забезпечення житлом громадян, який накопичений протягом тривалого часу в нашій державі, вдосконалюючи як сам механізм розподілу і надання житла громадянам, так і правове регулювання в житловій сфері в цілому. Зрозуміло, що неможливо і недоцільно одразу повністю перейти на ринкові механізми в житловій сфері, цьому має передувати зростання заробітної плати, доходів громадян до рівня, що дозволить їм на власні кошти набувати житло. Необхідно проводити певні кроки в цьому напрямі і, в першу чергу, вдосконалювати механізм розподілу та надання житла, аби виключити можливість зловживань при наданні житла, а також формувати ринкові засади забезпечення громадян житлом.

Тому з викладеного вище матеріалу для реформування житлової політики в малих містах України та подальшої ефективної роботи будівельної галузі, ми пропонуємо застосування моніторингу поетапного розвитку житлової політики в малих містах України.

А також, через недостатню дохідність частини бюджету малого міста уряду доцільно акцентувати увагу на розробці підходів до фінансування проектів розвитку, пошуку механізмів залучення вільних фінансових коштів для рішення проблем управління житловим будівництвом та містобудування, розробці напрямів поліпшення використання міських земель малих міст України.

Конкретизуючи заходи для повноцінного реформування житлової політики в малих містах України, уряду необхідно в, першу чергу, звернути увагу на наступні заходи:

— впровадити обов'язкове ресурсозбереження у житловому фонді, що спонукатиме до поліпшення якісних показників житлового будинку, зменшення витрат на енергоносії та у кінцевому результаті призведе до зменшення плати за комунальні послуги;

— залучити громадськість до процесів формування

житлової політики, що надасть мешканцям будинків можливість зрозуміти необхідність проведення реформування житлової політики, проведення різних заходів та необхідність своєчасної оплати за житлові послуги;

— удосконалити стандарти якості надання послуг та забезпечення контролю за їх дотриманням, які здебільшого були прийняті ще у часи радянської влади та на теперішній час не відповідають дійсності;

— створити модель забезпечення населення малих міст України доступним, високоякісним і комфортним житлом з урахуванням потреб і можливостей людини;

— впорядкувати відведення земельних ділянок під будівництво дач та котеджів з дотриманням принципу зонування міської території за типом забудови, розміром ділянок, що відводять для підвищення ефективності використання міських земель;

— здійснити перехід до переважно змагальному розподілу капіталовкладень, що фінансуються з бюджетних джерел і позабюджетного фонду, за його допомогою уряд зможе подолати негативну практику заморожування капіталовкладень у довготривалі будівництво, розпилення по об'єктах, що не мають вирішального значення у реалізації пріоритетних завдань соціально-економічного розвитку малих міст та України в цілому;

— розробити систему вагомих економічних стимулів до оптимізації структури тарифів і зниження нераціональних витрат матеріально-технічних ресурсів у малих містах України;

— застосовувати методіку розрахунку впливу окремих факторів на зміну доходів житлової організації;

— використовувати маркетингову систему в житловій сфері малих міст України та забезпечити малі міста України єдиною інформаційною базою даних щодо об'єктів нерухомості та земельних ділянок;

— сформувати спеціалізованого фонду по фінансуванню відтворення житлового фонду малих міст України;

— запровадити інститут управителя житлового будинку та конкурсні засади при визначенні виконавців послуг з утримання житла;

— завершити формування інституту власника житла шляхом створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків.

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Фактори, що обумовлюють реформування державної житлової політики малих міст України в сфері утримання державного і громадського житлового фонду полягають у невідповідності розмірів плати за користування державним житлом фактичним витратам на його утримання, надмірна монополізація утримання житла та недостатня законодавча врегульованість відносин, що виникають в процесі приватизації житлового фонду.

Оскільки за відсутності системного державницького підходу до вирішення наявних житлових проблем громадян України впровадження і реалізація локальних програм і ситуаційних заходів з управління житловим будівництвом, що в більшості випадків мали декларативний або навіть популістський характер, не розв'язали проблем, накопичених у галузі житлового будівництва. Ми переконані в тому, що шлях вирішення найбільшій з них — забезпечення громадян доступним житлом — полягає у створенні відповідного державно-управлінського механізму розвитку житлового будівництва в Україні, який поєднав би правові, організаційні та економічні засади державної підтримки забезпечення громадян житлом.

Реалізація державної політики щодо забезпечення прав громадян на житло передбачає, по-перше, вдосконалення державно-управлінського механізму розвитку житлового будівництва з формуванням якісно нових підходів

до збільшення обсягів побудованого житла та здешевлення його вартості. По-друге, вивчення шляхів упровадження обліку громадян, що потребують поліпшення житлових умов, покращання механізму надання житла, зменшення зловживань органів державної влади при його розподілі. По-третє, щоб не перетворити громадян держави на суцільну соціальну чергу, разом із реформою житлового законодавства слід здійснювати й реформу системи оплати праці.

Викладене вище має спонукати уряд до рішучих щодо реформування та моніторингу розвитку житлової політики в малих містах України, це дозволить спостерігати за розвитком будівництва соціального житла, контролювати стан будинків, їх обслуговування та простежувати яким чином діють ті чи інші законодавчі норми на практиці. Ми впевнені, що у комплексному вирішенні проблем реформування житлової політики та застосуванні запропонованих заходів, ситуація з забезпеченням житлом населення малих міст України покращиться. А здійснення переходу до переважно змагального розподілу капіталовкладень, що фінансуються з бюджетних джерел і позабюджетного фонду допоможе уряду подолати негативну практику заморожування капіталовкладень у довготривалі будівництво, розпилення по об'єктах, що не мають вирішального значення у реалізації пріоритетних завдань соціально-економічного розвитку малих міст та України в цілому. При цьому необхідно здійснювати належну гласність умов виділення ресурсів, створювати пріоритет територіям і підприємствам, що гарантують використання інвестицій у найкоротший термін.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі: у подальшому доцільно дослідити динаміку розвитку будівництва соціального (доступного, муніципального) житла в малих містах України.

Література:

1. Артеменко О. Житло 21-го століття / О. Артеменко // Дзеркало тижня. — 2003. — № 11. — С. 12.
 2. Доларова ціна житла у Львові зменшилася на 35% [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.gazeta.lviv.ua/articles/2009/02/05/37021.html>.
 3. Економіка нерухомості / [Асаул А. М., Павлов В. І., Пилипенко І. І. та ін.]. — К.: ІВЦ Держкомстату України. — 2004. — 350 с.
 4. Кривов'язюк І. В. Фінансово-економічні механізми розвитку житлового будівництва у регіоні (за матеріалами Волинської області): монографія / І. В. Кривов'язюк, І. Л. Заблоцька. — Луцьк: Надстир'я. — 2006. — 144 с.
 5. Мічурін Є. О., Сліпченко С. О., Соболев О. В. Житлове право України: Науково-практичний посібник. — Харків: Еспада. — 2001. — 318 с.
 6. Модернізація застарілого житлового фонду — необхідна альтернатива розвитку будівництва в умовах кризи. — [Електронний ресурс] / Соляник Т. Б. — Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vldfa/2009_16/SolanykT.pdf.
 7. Онищук Г. І. Реконструкція житла в Україні: досвід, проблеми та шляхи їх вирішення / Г. І. Онищук. — К.: Державний науково-дослідний та проектно-вишукувальний інститут "НДІпроектреконструкція", 2005. — 558 с.
 8. Проблематика іпотечного кредитування [Електронний ресурс] / З. М. Криховецька. — Режим доступу: http://www.rusnauka.com/24_SVMN_2008/Economics/26891.doc.
 9. Програма реформування та розвитку житлово-комунального господарства м. Львова на 2008—2010 роки [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.gromada.lviv.ua/print/2008/03/21/635.html>.
- Стаття надійшла до редакції 30.09.2009 р.*