

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ ЖИТЛОВИХ СИСТЕМ

FOREIGN EXPERIENCE OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF HOUSING SYSTEMS

У статті здійснено загальний розгляд поняття «житлова система» та «система житла» та їх зв'язок із системою соціального забезпечення. Визначено, що житлова система являє собою сукупність державно-суспільних відносин між суб'єктами державної житлової політики, які спрямовані на встановлення, розвиток та захист житлових прав громадян. На основі аналізу зарубіжного досвіду розвитку і функціонування систем житла, здійснено спробу визначити основні принципи публічного управління, які стали інтегрованими в національні житлові системи різних країн.

В результаті аналізу наукових досліджень у сфері публічного управління встановлено, що чинне законодавство України у сфері державної житлової політики не відповідає сучасним викликам нашої держави, які виникають у зв'язку з необхідністю забезпечувати права громадян на житло, тим більше в умовах турбулентних глобальних змін, спричинених військовою агресією проти нашої країни.

Розглянуто міжнародний досвід державних житлових політик, зокрема країн з унітарними ринками оренди житла, взаємозв'язок між історичним розвитком житлово-будівельних кооперативів і житлових систем у різних національних і регіональних контекстах. У візуальному вигляді представлено підходи до встановлення механізмів управління житлом.

Досліджено основні підходи та моделі реформування та розвитку житлових систем, для управління та впровадження яких, необхідна розробка державної житлової політики, орієнтованої на глобальні чинники і виклики, зокрема: англійська модель, з механізмом повної приватизації об'єктів житла; німецька, яка поєднує часткове приватне управління з більшою часткою власності муніципалітету та французька, яка спрямовано на муніципально-приватне партнерство.

Представлено вплив військової агресії на процес внутрішньої міграції та коло управлінських житлових проблем, які виникають на місцевому та державному рівні. Встановлено, що враховуючи воєнний стан в Україні, існує нагальна потреба у створенні житлового фонду спеціального призначення для ВПО та визначення на законодавчому рівні підходів до управління фондами житла.

Ключові слова: житло, житлова система, державна житлова політика, ринок оренди, соціальне житло.

The article provides a general review of the concepts of "housing system" and "housing system" and their connection with the social security system. It was determined that the housing system is a set of state-societal relations between the subjects of the state housing policy, which are aimed at establishing, developing and protecting the housing rights of citizens. Based on the analysis of foreign experience in the development and functioning of housing systems, an attempt was made to determine the basic principles of public management, which have become integrated into the national housing systems of various countries.

As a result of the analysis of scientific research in the field of public administration, it was established that the current legislation of Ukraine in the field of state housing policy does not meet the modern challenges of our country, which arise in connection with the need to ensure the rights of citizens to housing, especially in the conditions of turbulent global changes caused by military aggression against our country.

The international experience of state housing policies, in particular countries with unitary housing rental markets, the relationship between the historical development of housing cooperatives and housing systems in different national and regional contexts is considered. Approaches to establishing housing management mechanisms are presented in a visual form.

The main approaches and models of the reform and development of housing systems have been studied, for the management and implementation of which it is necessary to develop a state housing policy focused on global factors and challenges, in particular: the English model, with a mechanism for full privatization of housing objects; the German one, which combines partial private management with a larger share of municipal ownership, and the French one, which focuses on municipal-private partnerships.

The impact of military aggression on the process of internal migration and the range of administrative housing problems that arise at the local and state level are presented. It was established that, taking into account the state of war in Ukraine, there is an urgent need to create a special purpose housing fund for IDPs and to define at the legislative level approaches to housing fund management.

Key words: housing, housing system, state housing policy, rental market, social housing.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.33.14>

Кашук О.Д.

аспірант кафедри публічного управління та економіки Навчально-наукового інституту управління, економіки та природокористування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

Вступ. У вітчизняній та світовій практиці державна житлова політика є визначною, адже ефективні механізми її реалізації вирішують ряд соціальних та економічних проблем громадян. Аналіз розвитку житлових систем зарубіжних країн стає особливо актуальним в умовах дії воєнного стану, адже як показав досвід, період після Другої світової війни став рушій-

ним у розвитку житлової політики багатьох країн світу. Незважаючи на окреслені в Концепції державної житлової політики ще в 1995 році, її основні напрями не знайшли своєї реалізації за майже 30 років, що створює додаткову соціальну напруженість в суспільстві.

Крім того, внутрішня міграція в Україні, зумовлена актами збройної агресії, пошко-

дженням критичної інфраструктури, пошуком робочих місць вимагає активного прийняття органами державної влади та місцевого самоврядування управлінських рішень щодо вирішення проблем тимчасового забезпечення житлом громадян. Актуальність даного дослідження вимагає ретельного аналізу зарубіжних практик формування та реалізації державної житлової політики з метою вивчення перспектив впровадження їх досвіду в Україні.

Комплексні наукові дослідження присвячені вивченню житлових систем України наразі відсутні, що підтверджує актуальність даного дослідження. Однак, окремі аспекти розвитку житлового фонду України як цілісної системи розкрито у роботах О.Є. Аврамова, М.К. Галянтич, Є.О. Мічурін, Ю. Киричук, Т.В. Сальникова, С.О. Сліпченко, Т.Д. Суярко, Т.М. Тилик, М.Я. Хомяк та інших.

Метою статті є дослідження зарубіжного досвіду розвитку та впровадження житлових систем і на цій основі визначення перспективних напрямів вдосконалення вітчизняної житлової системи.

Виклад основного матеріалу. Розуміння того, як функціонують і змінюються системи житла, є однією з найбільш стійких проблем у дослідженнях державної житлової політики, адже являють собою сукупність взаємовідносин між різними учасниками: органами дер-

жавної влади та місцевого самоврядування, житловим фондом та установами, які виробляють, розподіляють та утримують житло, групами громадянам, які потребують поліпшення житлових умов Крім того, процес розвитку житлових систем включає вплив національних політичних сил, демографічних та економічних факторів. А через глобалізацію національні чинники дещо втратили свою важливість, хоча являють собою фактори, які перетворюються на державну політику, і мають бути враховані в процесі аналізу державної житлової політики.

Поняття «система житла» (часто використовуються як синоніми з «режимами житла») можна визначити в широкому сенсі як учасників, норми, правила та політику, що регулюють виробництво, обмін і розподіл житла в межах штату, регіону чи міста [2].

Ключовим показником стану житлової сфери й ефективності житлової політики, на нашу думку, є доступність житла, тобто розрахунок, упродовж скількох років мешканець з середнім рівнем може придбати житло. Для розвинених країн нормальною вважається ситуація, коли вартість житла дорівнює дво- або трирічному сукупному валовому доходу сім'ї. Якщо людина орендує житло або виплачує за нього іпотечний кредит, прийнято вважати, що щомісячні витрати на такі цілі не повинні перевищувати 20–30% щомісячного доходу.

Таблиця 1

Зарубіжний досвід розвитку та впровадження житлових систем

	Основні варіанти житла	Механізми управління житлом
Фінляндія	Переважна частина будинків перебуває в приватному володінні. Кількість суспільних будинків і будинків у власності держави й муніципалітетів становить 13% від загального фонду нерухомості й займає близько 42 мільйонів квадратних метрів. У власності приватного сектора перебуває 87% від загальної кількості будинків. Найбільшими власниками будинків є банки й страхові компанії	Оператор (керуюча компанія), насамперед, відповідає за щоденне управління відповідно і згідно з договором на управління
Швеція	Понад 40% житлового фонду являють собою будинки на одну або дві родини, що зазвичай займає приватними власниками, 40% житла здаються домовласниками в оренду, а від 15 до 18% належать кооперативам	Місцеві питання вирішуються самими мешканцями прямою участю в експлуатації, тоді як загальні питання мають обговорюватись між муніципальною житловою компанією та демократично вибраними представниками мешканців – квартиронаймачів
Німеччина	Від 54 до 58% громадян орендує житло (найвищий показник незабезпечення в ЄС)	Професійне управління (житлові і житлово-будівельні компанії; управляючі і управляючо-сервісні компанії; професійні управителі, що працюють в штаті певної юридичної особи (як окремий відділ) і приватні професійні управителі)
Естонія	Близько 98 % міських квартир належить приватним особам, кооперативам або фірмам, 2 % – державному соціальному житловому фонду	Асоціація естонських спеціалістів з управління нерухомістю та утримання нерухомості, яка об'єднала фахівців цієї галузі

Житлові системи різних країн світу суттєво відрізняються. Часом навіть попри те, що за рівнем економічного розвитку країни можуть бути схожими. Пояснення відмінностей між цими житловими системами, а також їхнього зв'язку з ширшими економічними і соціальними сферами є завданням порівняльних досліджень житла (табл. 1).

Загалом, в Європі розроблено три моделі реформування та розвитку житлово-комунального господарства, суттєвою складовою якого є житло:

1) англійська модель, яка передбачає повну приватизацію житлово-комунальних об'єктів;

2) німецька, що передбачає акціонування підприємств та організацію галузі, але основний пакет акцій належить муніципалітету;

3) французька – поєднання муніципальної власності на об'єкти ЖКГ та управління ними з боку приватного бізнесу на умовах довгострокових договорів оренди та сукупних інвестиційних угод [1].

Основна маса житла в США і західно-європейських країнах перебуває в приватній власності. Це односімейні будинки, яких дуже багато і в густонаселених містах; багатоквартирні будинки, власниками яких є, як правило, корпорації та приватні компанії, які здають житло в оренду; кондомініуми та кооперативи. Державне житло в Сполучених Штатах складає лише близько 5% від усього житлового фонду країни і надається тільки малозабезпеченим сім'ям.

У західноєвропейських країнах частка житлового фонду, що належить державі і муніципалітетам, набагато вище, ніж в США. Так, в Німеччині вона становить майже 35%, у Франції – близько 40%. Велике місце в житловому секторі країн Західної Європи також займають кооперативи, які володіють багатьма житловими будинками. Ці кооперативи особливо широко поширені в скандинавських країнах і в Німеччині.

У колишніх соціалістичних країнах, таких, як Польща, Чехія, Словенія, Угорщина, житловий фонд, як і в нашій країні, раніше належав державі. Сьогодні в східно-європейських країнах для кондомініумів характерні проблеми, з якими стикаються українські об'єднання співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ): порівняно невисокі доходи населення і низька його активність, залежність від монополізованого і нерозвинутого ринку послуг з управління та утримання житла.

У зв'язку з масштабними руйнуваннями житлової інфраструктури в Україні, спричиненими агресією Російської Федерації, постає невідкладна необхідність ужиття захо-

дів щодо реформування державної житлової політики в нашій державі з метою пом'якшення кризи відсутності достатньої кількості житлового фонду соціального призначення. Насамперед слід опрацювати на науковому та правовому рівнях можливості вжиття швидких, можливо, тимчасових заходів реагування для вирішення питання забезпечення житлом громадян України, передусім тих, житло яких зруйноване чи перебуває на тимчасово окупованих територіях.

Вимушене внутрішнє переміщення, що триває в Україні останні дев'ять років, кардинально змінило життєві сценарії сотень тисяч сімей і зумовило зобов'язання держави щодо захисту прав людини ВПО та інших осіб, що постраждали від збройного конфлікту. Їхній доступ до житла, забезпечення їм соціального захисту та компенсації за зруйноване (пошкоджене) майно має вирішальне значення для відновлення життєдіяльності постраждалих осіб і подальшої інтеграції ВПО у приймаючих громадах.

Після анексії Криму та розгортання збройного конфлікту загальна кількість ВПО, зареєстрованих в Україні, становить 6,9 млн. Це співвідносно з населенням кількох великих обласних центрів [5].

У всіх розглядуваних країнах, де вивчались житлові програми для ВПО, існує правова база, яка дає право переміщеним особам на державну допомогу для отримання тимчасового або постійного житла. Поширеним варіантом врегулювання житлового питання є спорудження нових будинків. Уряди також часто надавали допомогу у вигляді будівельних матеріалів для ремонту будинків ВПО після того, як їм було дозволено повернутися в місця свого походження. Уряд також дозволяє ВПО обирати будинки та фінансує їх придбання. Іноді, коли ВПО надають житло, вони сплачують пільгову вартість оренди, а через деякий час їм надають можливість придбати житло за доступною ціною. Оскільки тільки частині ВПО може бути надано житло для постійного проживання, необхідно розробити критерії відбору, залучивши до процесу різних зацікавлених сторін. Органи центральної влади відіграють важливу роль у розміщенні ВПО, але в деяких випадках місцева влада також бере активну участь.

На відміну від житла для постійного проживання, тимчасове житло не надається переміщеним особам у власність, і країни часто вважають таке рішення перехідним до житла для постійного проживання. Після конфліктів і вимушеного переміщення уряди держав змушені були діяти швидко, і пропозиція тимчасо-

вого житла для переміщених осіб була неминучим рішенням. Іноді таке тимчасове житло стає більш постійним і буває важко відрізнити тимчасове житло від постійного. Наприклад, коли переміщені особи були розміщені в державних будинках, такі заходи запроваджувались як «тимчасові», однак після того, як такі будинки були приватизовані і документи на житло були передані бенефіціарам, вони стали вважатись поселеними в житло для постійного проживання. Іноді процес приватизації відкладався, оскільки існувала певна перспектива повернення ВПО в місця їхнього походження, які перебували під впливом конфлікту. У деяких випадках переміщені сім'ї орендують житло за пільговою ціною, і в кінцевому підсумку їм також надається можливість купити житло на пільгових умовах. Майже в усіх країнах, де вивчалися проблеми ВПО, деяка частина ВПО тимчасово проживала з родичами, друзями або іншими приватними особами, які їх прийняли. Іноді початкові домовленості змінювалися за умови сплати орендних платежів, часто без будь-якого гарантованого права на володіння житлом. Стосовно інших ВПО, яких не вдалося розмістити в приватному секторі, альтернативне житло мали знайти уряди або самі ВПО. У тих випадках, коли існували або розроблялись плани дій на випадок непередбачуваних обставин, для ВПО, як правило, надавались на тимчасовій основі офіційні «колективні центри» або інші види організованого групового проживання. Чим довше переміщення тривало, початкове тимчасове житло перетворювалося в постійне, а переповнені приміщення поступово руйнувалися, стаючи несприятливими або небажаними поселеннями.

Розв'язання проблеми житла для постійного проживання для переміщених осіб часто є юридичним поняттям, і переміщені особи вважаються розміщеними, коли вони стають власниками помешкань, в яких жили багато років. Приватизація житла іноді здійснюється за символічну суму або за пільговою ціною. Переміщені особи, яким було дозволено повернутися у свої домівки, виявляли, що вони були зруйновані, і досить часто уряди допомагали таким репатріантам будівельними матеріалами. Таких ВПО також вважали поселеними в житлі для постійного проживання. Часто, коли держави приватизують будинки, цей процес має умовний характер, і бенефіціарам забороняється продавати житло протягом певного періоду часу. Нагадування про таке обмеження з'являється в офіційних реєстрах нерухомого майна. З огляду на той факт, що після багатьох років переміщення потреби ВПО та біженців стають різними, уряди реа-

лізують різні альтернативні варіанти житла. Такий підхід також виправданий, оскільки ресурси для фінансування великих житлових проєктів обмежені.

Вирішення житлового питання можна розглядати через призму трьох інструментів.

Перший – це орендована (придбана) за власні кошти ВПО квартира чи будинок.

Другий – фонди житла для тимчасового проживання.

Третій – житловий фонд соціального призначення. Соціальне та тимчасове житло, яке відповідає всім санітарно-будівельним нормам, ще один інструмент за допомогою якого громади можуть вирішувати житлові проблеми ВПО. Саме ці житлові фонди є доступними для більшості ВПО, які наразі перебувають в скрутному становищі і не мають можливостей для дороговартісної оренди в приватних орендодавців.

Фонди житла для тимчасового проживання та житловий фонд соціального призначення формуються шляхом будівництва нового житла, реконструкції наявних будинків і гуртожитків, а також переобладнання нежитлових приміщень на житлові, передачі в комунальну власність житла, вилученого на підставі судових рішень або визнаного безхазяйним та відумерлим, викупу або придбання житла, передачі житла з державної в комунальну власність та іншими передбаченими законодавством способами. Логічно, що для створення соціального житла потрібні кошти. Першочергово громадам необхідно проаналізувати власні фінансові можливості і знайти ресурс для здійснення таких повноважень. Варто також звернути увагу на допомогу міжнародних партнерів, фондів та програм, які вже в багатьох областях України допомагають в облаштуванні місць для проживання ВПО.

Питання, яке має бути як найшвидше вирішене – це забезпечення житлом ВПО, які з початку воєнних дій, у лютому поточного року, були заселені в місця тимчасового перебування (школи, дитячі садки, центри надання соціальних послуг тощо). Варто відмітити, що такий механізм забезпечення перебування був виправданий на початку масового внутрішнього переміщення осіб. Однак, школи, садочки й інші схожі місця перебування не є житловими приміщеннями і не передбачені для проживання людей. Тому сьогодні варто звернути увагу на створення належних житлових умов, які б відповідали всім вимогам санітарних та будівельних норм.

На нашу думку доцільно під час розробки планів використання коштів звернути увагу на проблеми ВПО та можливості забезпечення їх

інтеграції в громаду шляхом створення житла соціального призначення. Повертаючись до дослідження, видно, що 22% ВПО проживають не в зовсім облаштованому для зимового періоду житлі. Більша частина таких людей не можуть змінити місце проживання за браком коштів [5].

В цілому, процес інтеграції ВПО в громаду є досить комплексним питанням, що включає в себе ряд напрямків життєдіяльності. Однак, питання забезпечення житлом і сприяння працевлаштування ВПО є одними із першочергових та потребують як найшвидшого вирішення. При цьому, важливо розуміти, що нові жителі в громаді, це нові можливості для розвитку, адже найбільш цінний ресурс – це люди.

Як показує аналіз досвіду різних країн, надзвичайно важливо мати продуману житлову стратегію для переміщених осіб. Чим швидше проблема з житлом буде вирішена, тим краще це буде не тільки для переміщених осіб із гуманітарної точки зору, оскільки вони отримали невиліковну травму під час переміщення, але і в довгостроковій перспективі вона також є найбільш економічно ефективною для урядів. У разі тривалого переміщення житлові проблеми ВПО починають розростатися. У той час як деякі ВПО хочуть повернутися в місця свого походження, інші не можуть або не хочуть цього, а натомість хочуть інтегруватися та поселитися в місці фактичного проживання. Іноді у ВПО та урядів є надія, що конфлікти будуть завершені в найкоротші терміни і всім ВПО буде дозволено повернутися додому. На жаль, цей період очікування іноді триває вічно і країни стикаються з проблемами затяжного переміщення. Розв'язання житлової проблеми переміщених осіб, яке більшість країн, що стикаються з проблемами ВПО, вважають наріжним каменем інтеграції, має також здійснюватися з урахуванням інтересів ВПО й дозволяти їм брати участь у розробці й реалізації житлових проєктів.

Висновки. Відповідно до проведеного аналізу зарубіжного досвіду формування та впровадження житлових систем, варто зробити висновок, що в науковій літературі відсутнє визначення поняття «житлова система», а наукові розробки у сфері публічного управління в цьому контексті спрямовані в більшій мірі на дослідження механізмів побудови власної унікальної моделі управління багатоквартирними житловими будинками, яка ґрунтується на кращих зарубіжних практиках з урахуванням спе-

цифіки та особливостей вітчизняного житлово-комунального господарства.

Досліджено, що вітчизняне законодавство у сфері житлової політики не забезпечує можливості впливати на розв'язання проблеми забезпечення житлом громадян в умовах воєнного стану. Крім того, наявний нормативний механізм державної житлової політики не є ефективним в умовах масштабного процесу внутрішнього переміщення громадян в Україні.

Встановлено, що житлові фонди соціального й тимчасового призначення не сформовано, умови розподілу житла не відповідають актуальним потребам. Тому є необхідність запровадженні таких заходів з реформування державної житлової політики, які були б спрямовані на створення таких фондів, особливо в умовах воєнного й повоєнного періодів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кайлюк Є. М., Браташ М. А. Дослідження досвіду управління житловим фондом в різних країнах світу. *Економіка та управління підприємствами машинобудівної галузі: проблеми теорії та практики*. 2013. № 3. С. 67–80. URL: <http://eprints.kname.edu.ua/42879/1/Kaylyuk.pdf> (дата звернення: 01.02.2023).
2. Наталія Олійник. Досвід прибалтійських країн у проведенні модернізації житлового фонду. *Вісник Національної академії державного управління*. С. 95–104. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2009_2_13 (дата звернення: 25.01.2023).
3. Більовський О. А. Необхідність і шляхи підвищення соціальної ефективності державної житлової політики. *Стратегічні пріоритети*. 2012. № 1 (22). С. 92–98.
4. Ковалевська О. П. Світовий досвід розвитку державної житлової політики. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 2. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=618> (дата звернення: 14.12.2022).
5. Могильний Г. Квартири-невидимки, або Чому влада централізовано не орендує житло для переселенців. *Зеркало неділи / Дзеркало тижня / Mirror Weekly*. URL: <https://zn.ua/ukr/internal/kvartiri-nevidimki-abo-chomu-vlada-tsentralizovano-ne-orenduje-zhitlo-dlja-pereselentsiv.html> (дата звернення: 21.02.2023).
6. Букіашвілі В. О. Житлова політика як елемент соціальної політики держави: аналіз вітчизняного та закордонного досвіду. *Економіка будівництва і міського господарства*. 2009. Т. 5, № 3. С. 141–146. URL: http://donnasa.org/publish_house/journals/esgh/2009-3/02_bukiaschvili.pdf (дата звернення: 16.11.2022).
7. Державна житлова політика в Україні: сучасний стан та перспективи реформування / Cedoss. Cedoss. URL: <https://cedos.org.ua/researches/derzhavna-zhytova-polityka-v-ukraini-suchasnyi-stan-ta-perspektyvy-reformuvannia/> (дата звернення: 21.02.2023).