

УДК 332.821

ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ

М. М. Еременко

кандидат экономических наук, доцент

Институт жилища – НИПТИС им. С. С. Атаева (БГЭУ)

В статье впервые обобщен и систематизирован полный перечень функций государственной жилищной политики: экономическая, техническая, управленческая, правовая, социальная, информационная, экологическая, охранная. Перечень и содержание функций конкретного государства предопределяются целым комплексом факторов внутреннего и внешнего характера. Причем если функции остаются относительно постоянными, то формы и методы их осуществления изменяются порой весьма значительно в зависимости от задач, стоящих перед обществом. Результаты исследования могут быть использованы органами государственного управления для принятия управленческих решений в области жилищной политики.

Ключевые слова: жилищная политика, жилищная сфера, система раздачи, рыночная система, функции государства

Жилище является одним из оснований жизнедеятельности человека, базовой ценностью, обеспечивающей гражданам ощущение экономической стабильности и безопасности, стимулирующей к эффективному и производительному труду.

Практически во всех странах мира, независимо от уровня экономического развития, государство в той или иной мере вмешивается в жилищную сферу. Такая деятельность государства называется жилищной политикой. Выбор ее направлений всегда весьма противоречив.

Жилищная политика – составная часть социально-экономической политики страны, включающая комплекс взаимосвязанных целей, принципов, программ, механизмов и инструментов государственной, муниципальной и общественной деятельности, содействующих улучшению жилищных условий граждан и предпринимательству в жилищной сфере. Набор функций государственной жилищной политики зависит от социально-экономического уровня развития страны, целей государственной жилищной политики. Поэтому изучение возможных функций государственной жилищной политики является актуальной проблемой.

Целью данной работы является выявление системы функций государственной жилищной политики.

В экономической литературе проблемам жилищной политики уделяется достаточное внимание. В Республике Беларусь проблемы жилищной политики рассматривались в работах И.В. Шанюкевич, А.Д. Сидоренко, в Российской Федерации – в работах Н.Б. Косаревой, Т.Н. Бессоновой, В.Б. Усова, И.Ф. Гареева, Л.О. Залкинд, Е.Г. Пономаревой и многих других авторов. При этом практически во всех трудах рассматриваются определения жилищной политики, ее цели и задачи, однако, функции государственной жилищной политики до сих пор системно не рассматривались.

Методология: исследование проведено на основе методов обобщения, систематизации и типизации.

Набор функций государственной жилищной политики, формы и инструменты их выполнения будут зависеть от типа экономики страны.

В истории развития жилищной политики сформировались две диаметрально противоположные системы:

1. Основанная на административном государственном регулировании.
2. Основанная на рыночном подходе.

В литературе для этих систем существуют различные названия: для первой – на основе системы *раздатка* (хотя мы считаем, что более правильным будет использование термина *“раздача”*, который и будем использовать далее), для второй – *на основе рыночной системы* [1; 2, с. 9].

Отличия данных систем приведены в табл. 1.

Таблица 1 – Отличия жилищной политики на основе системы раздачи и теорий рыночной системы

Критерии различия	Жилищная политика на основе рыночной системы	Жилищная политика на основе теории системы раздачи
Субъекты жилищного строительства	большое число малых фирм и малое число крупных компаний	гигантские государственные строительные организации
Виды жилых домов	разнообразные по стилю и этажности	состоящие в основном из унифицированных многоэтажных блоков
Источники финансирования	собственные средства инвесторов, заемные средства	материальные ресурсы, распределяемые по административным принципам
Принадлежность жилого фонда и управление им	жилой фонд принадлежит преимущественно частным компаниям и частным лицам, которые владеют им или сдают его в аренду	жилье принадлежит государству, а функции управления им осуществляют территориальные и отраслевые органы власти.
Последствия применения	с неизбежностью и в массовом масштабе порождает: <ul style="list-style-type: none"> – неуклонный рост цен на недвижимость; – спекуляцию землей; – сильную поляризацию населения. 	является источником абсолютного и хронического дефицита, бюрократизации и массовых злоупотреблений при распределении жилья; порождает психологию инфантилизма и просительства, выраженную в синдроме “give me”.

Источник: собственная разработка

Как показывает практика, в чистом виде ни одна из этих систем на практике не встречалась и не встречается. Кроме того, правительства тех или иных государств в те или иные исторические периоды делали акцент на одной из систем, а затем могли изменить направления жилищной политики в противоположную сторону. При этом нередко при переходе от одной системы к другой наблюдается определенная стабилизация, однако долгое применение какого-то одного варианта жилищной политики неизбежно приводит к кризису и далее снова возникает необходимость поиска баланса.

Очевидно, что *система раздачи* характерна для **командных или плановых экономик** Восточной Европы, Советского Союза, Китая, Кубы и Северной Кореи, существовавших в этих странах до конца 80-х гг. (за исключением Кубы и Северной Кореи, где командная система существует до сих пор), а *система, основанная на рыночном подходе* – **в остальных странах рыночной экономики**.

Поскольку рыночная система доминирует почти во всем мире как механизм экономической интеграции общества, необходимо сфокусировать внимание на том, как она действует (или должна действовать) в сфере жилищной политики, где часто возникают социальные проблемы [3, с. 28–29].

У рыночной системы существует несколько важных преимуществ перед государственным обеспечением, однако в случае жилья по ряду причин нерегулируемый рынок скорее всего не приведет к эффективному и справедливому распределению ресурсов. Поэтому следует еще раз подчеркнуть, что государственное регулирование жилищной сферы в рыночных условиях осуществляется по принципу неоклассической экономической школы “Конкуренция – везде, где возможно, регулирование – везде, где необходимо!”. Кроме того, можно отметить, что по мере развития и усложнения социальных связей, изменения человека в окружающем мире управленческая роль государства постоянно возрастает.

То, что должно делать государство для достижения и осуществления тех целей и задач, которые стоят перед ним в определенный исторический период, называется **функциями** государства.

Функции государственной жилищной политики постоянно эволюционируют и являются производными от целей и задач, стоящих перед обществом на определенном этапе его развития. Но если цель указывает на то, к чему стремится государство, а задача – на средства и способы ее достижения в определенных условиях, то функция отражает скоординированные направления деятельности государственного механизма. Одна задача может решаться посредством выполнения нескольких функций.

Для того, чтобы выявить перечень функций государственной жилищной политики и систематизировать его по специфике объектов государственного воздействия в соответствии с теорией государства и права, проведем обзор определений целей государственной жилищной политики по различным литературным источникам нормативных правовых документов. Так, различные авторы определяют цели жилищной политики следующим образом:

Развитие рынка жилья страны, обеспечивающего переход к высшим стандартам качества жизни населения.

Обеспечение каждого человека жилищем в зависимости от его потребностей и экономических возможностей.

Обеспечение соблюдения стандартов безопасности проживания граждан в жилищах и качества продукции и услуг в жилищной сфере.

Содействие созданию рыночных механизмов и инфраструктуры рынка жилья, обеспечивающих доступность жилья и жилищных услуг гражданам в соответствии с их платежным спросом.

Развитие коммунального строительства, включая подготовку территорий для нового жилищного строительства.

Развитие базы строительной индустрии и промышленности строительных материалов.

Создание условий для повышения мобильности трудовых ресурсов и обеспечение социальной защиты малоимущих граждан в жилищной сфере.

Создание условий формирования эффективных рынков жилья и земельных участков [4].

Повышение качества жизни на базе создания необходимых градостроительных предпосылок для обеспечения доступным жильем населения до уровня средневропейской нормы обеспеченности (30 м² на человека) [5].

Повышение качества жизни граждан путем субсидирования, обеспечение качества жилищных условий [6].

Обеспечение качественным жильем всего населения в соответствии с его потребностями [7].

Обеспечение социальных гарантий в области жилищных прав граждан.

Осуществление строительства и реконструкции жилищного фонда.

Предоставление гражданам жилых помещений по договорам социального найма.

Создание условий для привлечения внебюджетных источников финансирования.

Развитие института частной собственности.

Обеспечение защиты прав предпринимателей и собственников в жилищной сфере.

Развитие конкуренции в строительстве, а также на рынке услуг.

Содействие развитию системы ипотечного жилищного кредитования [8].

Обеспечение социальных гарантий в области жилищных прав граждан.

Осуществление строительства и реконструкции государственного, муниципального и частного жилищного фондов.

Создание условий для привлечения внебюджетных источников финансирования (средств населения, предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений, отечественных и иностранных предпринимателей, кредитов банков и других источников).

Развитие частной собственности, обеспечение защиты прав предпринимателей и собственников в жилищной сфере.

Развитие конкуренции в строительстве, содержании и ремонте жилищного фонда, производстве строительных материалов, изделий и предметов домоустройства [9].

Создание условий для удовлетворения гражданами потребности в доступном и комфортном жилье согласно их индивидуальным запросам и финансовым возможностям [10].

Так, анализ литературы по теме исследования, а также изучение мирового и отечественного опыта позволил впервые систематизировать функции по специфике объектов государственного воздействия, которые должно выполнять государство в сфере жилья. (табл. 2).

Таблица 2 – Функции государственной жилищной политики по специфике объектов государственного воздействия

Функция	Содержание
Экономическая	<p>обеспечение стабильности финансовой и банковской систем, при которой граждане могут решать свои жилищные вопросы, используя ипотеку и другие финансовые механизмы;</p> <p>обеспечение высокого благосостояния граждан, для того, чтобы они могли улучшать свои жилищные условия самостоятельно, без государственной поддержки;</p> <p>повышение доступности жилья для граждан;</p> <p>развитие конкуренции в строительстве, содержании и ремонте жилищного фонда, производстве строительных материалов, изделий и предметов домоустройства;</p> <p>проведение эффективной тарифно-ценовой политики в жилищной сфере;</p>
Техническая	<p>разработка нормативов в строительстве;</p> <p>техническая регламентация качества и надежности предоставления строительных и жилищно-коммунальных услуг;</p> <p>разработка стандартов безопасности, энергоэффективности, экологичности, обеспеченности инфраструктурой, благоустройства, эстетики, обеспеченности жильем и др.;</p> <p>развитие строительной индустрии и промышленности строительных материалов.</p>

Окончание таблицы 2

Функция	Содержание
Управленческая	территориальная организация и планирование населенных пунктов, выделение участков под жилищное строительство и выдача разрешений на строительство
Правовая	регулирование рынка жилья и земельных участков на законодательном уровне; защита права частной собственности на жилье; обеспечение свободы оборота жилой недвижимости; создание механизмов жилищного финансирования, позволяющих гражданам решать жилищные проблемы в соответствии со своими возможностями и потребностями; создание условий для привлечения внебюджетных источников финансирования (средств населения, организаций, общественных объединений, отечественных и иностранных предпринимателей, кредитов банков и других источников) в строительство и эксплуатацию жилья; развитие частной собственности, обеспечение защиты прав предпринимателей и собственников в жилищной сфере; создание условий для эффективного функционирования рынка наемного жилья.
Социальная	устранение дефицита жилья при возникновении чрезвычайных ситуаций; формирование социальной инфраструктуры; обеспечение социальной поддержки и социальных гарантий населения в жилищной сфере; развитие сектора социального жилья.
Информационная	сбор информации о местоположении, количественном и качественном составе, техническом состоянии жилищного фонда; мониторинг и своевременная координация развития жилищной сферы; подготовка и распространение полной и достоверной информации о развитии жилищной сферы; организация жилищного консультирования населения
Экологическая	защита и улучшение окружающей среды (стимулирование экономии ресурсов при строительстве и эксплуатации жилых домов)
Охранная	защита историко-культурных архитектурных ценностей; развитие механизмов страхования в жилищной сфере;

Примечание – Источник: собственная разработка

Перечень и содержание функций конкретного государства предопределяются целым комплексом факторов внутреннего и внешнего характера. Среди этих факторов особо следует выделить своеобразие сущности государства (чьи интересы оно выражает и обеспечивает), особенность и актуальность экономических, политических, национальных, экологических и других проблем, стоящих перед данным обществом.

Поэтому на одном этапе исторического развития государства приоритет может отдаваться экономическим, на другом – техническим и экологическим, на третьем – функциям права и т. д. Причем если функции остаются относительно постоянными, то формы и методы их осуществления изменяются порой весьма значительно в зависимости от задач, стоящих перед обществом.

Кроме того, на практике государство иногда уклоняется от выполнения той или иной функции, или искажает их выполнение. При реализации функций велико значение также и субъективного фактора, так как только от людей зависят, насколько адекватно выбраны средства и способы решения стоящих перед обществом проблем.

Выявленная в данном исследовании система функций государственной жилищной политики может быть полезна сотрудникам республиканских органов государственного управления, осуществляющим принятие управленческих решений в данной сфере.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. **Бессонова, О.** Жилищный рынок и жилищный раздаток / О. Бессонова. – Новосибирск, 1992. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://razdatok.narod.ru/BESSONOVA/b1992/ECO_1992_12.htm. – Дата доступа: 09.02.2017
2. **Бузырев, В. В.** Экономика жилищной сферы: конспект лекций / В. В. Бузырев, С. А. Николихина. – СПб. : ГИЭУ, 2011. – 110 с.
3. **Ле Гранд, Дж.** Экономический анализ социальных проблем / Дж. Ле Гранд, К. Проппер, С. Смит. – Москва : Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. – 318 с.
4. **Горбова, И. Н.** Проблемы развития жилищной политики страны / И. Н. Горбова // Среднерусский вестник общественных наук. – 2011. – № 2. – С. 169–170.
5. **Загороднов, Е. И.** Особенности отечественной жилищной политики: кризис жанра / Е. И. Загороднов // Региональные архитектурно-художественные школы. – 2013. – № 1. – С. 87–93.
6. **Рогожина, Н. Н.** Зарубежный опыт предоставления субсидий на приобретение жилья гражданам с невысоким уровнем доходов / Н. Н. Рогожина, А. А. Туманов. – Москва : Фонд “Институт экономики города”, 2007. – 96 с.
7. **Залкинд, Л. О.** Жилищная политика в России: северное измерение / Л. О. Залкинд, Е. Е. Торопушина. – Апатиты : Кольский научный центр РАН, 2009. – 232 с.
8. **Петрина, О. А.** О реализации государственной жилищной политики в регионах России / О. А. Петрина, М. Е. Стадолин // Вестник Университета (Государственный университет управления). – 2014. – № 16. – С. 140–144.
9. Об основах федеральной жилищной политики [Электронный ресурс]: Федер. закон, 24 дек. 1992 г., № 4218-1 : в ред. Федер. закона от 22.08.2004 г. (утратил силу) // Консультант Плюс. Россия. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1333/. – Дата доступа: 17.02.2017.
10. О Государственной программе “Строительство жилья” на 2016–2020 годы [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 21 апр. 2016, № 325 // Консультант Плюс: Версия 4012.00.72 / ООО “ЮрСпектр”. – Минск, 2017.

Поступила в редакцию 20.02.2017 г.

Контакты: myaromenka@tut.by (Еременко Марина Михайловна)

Yeremenko M. FUNCTIONS OF GOVERNMENT HOUSING POLICY.

The article sums up and systematizes a complete list of the functions of state housing policy: economic, technical, managerial, legal, social, informational, environmental, security. The list and contents of the functions of a particular state are determined by a whole complex of internal and external factors. If the functions remain relatively constant, the forms and methods of their implementation may significantly change depending on the tasks facing society. The results of the study can be used by state bodies for management decision-making in housing policy.

Keywords: housing policy, housing sector, distribution system, market system, state functions.