

О. П. Ковалевська,  
к. ю. н., доц., докторант, Академія муніципального управління

# НАПРЯМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНИМ ЖИТЛОМ ПІЛЬГОВИХ КАТЕГОРІЙ НАСЕЛЕННЯ

О. Р. Kovalevskaya,  
Ph.D., Assoc., Ph.D. Academy of Municipal Management

## FAVOURABLE OF DIRECTIONS PROVIDING THE CATEGORIES OF POPULATION SOCIAL HABITATION

**У статті наведено аналіз напрямів забезпечення соціальним житлом пільгових категорій населення. Визначено основні пріоритетні напрями, що використовуються у світовій практиці, та обгрунтовано їх застосування в Україні.**

**The analysis of directions of providing of favourable categories of population social habitation is resulted in the article. Certainly basic priority directions which are used in world practice and grounded their application in Ukraine.**

*Ключові слова: житло, соціальне житло, пільгові категорії населення.*

*Key words: habitation, social habitation, favourable categories of population.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Сьогодні житлово-комунальна сфера, в т.ч. і житлова, стала однією зі складових соціального захисту нашого населення, оскільки 26 категорій пільговиків сплачують від 25% до 75% вартості житлово-комунальних послуг, а частина взагалі звільнені від сплати. За ці категорії сьогодні ніхто не повертає кошти підприємствам житлово-комунального господарства, які виробили послуги, надали їх, а реальних джерел фінансування цих пільг немає [1]. Тому в державі потрібно повністю здійснити перехід до адресної грошової допомоги, як це передбачено стратегією реформування галузі, що дозволить вирішити значну частину проблем, за умови формування реального джерела фінансування такої адресної допомоги, щоб людина отримувала її вчасно й розраховувалась.

Україна намагається вирішити проблему забезпечення житлом громадян, які не мають житла, або потребують покращення житлових умов шляхом будівництва (реконструкції) та придбання житла. Сьогодні розроблено програми забезпечення громадян соціальним та доступним житлом, а також програми державного кредитування будівництва житла та банківського кредитування будівництва житла з компенсацією зобов'язань частково за рахунок бюджетних коштів. Разом з тим кількість осіб, які потребують допомоги з боку держави та органів місцевого самоврядування для вирішення житлового питання не зменшується [2, с. 413—414].

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Значний доробок у дослідження проблем розвитку соціального житла внесли такі вітчизняні й зарубіжні вчені: А.Асаул, В.Бідак, А.Гойко, О.Євтух, В.Лагутін, В.Павлов та ін. Проте, незважаючи на велику кількість публікацій і значні досягнення в теорії та практиці розвитку соціального житла, дискусійними залишаються питання про його місце та

роль у системі забезпечення таким житлом різних категорій населення, напрями вдосконалення механізму його фінансування тощо.

### МЕТА РОБОТИ

Мета статті полягає у дослідженні світового досвіду й обгрунтуванні напрямів забезпечення соціальним житлом пільгових категорій населення в Україні.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Незважаючи на ринкову орієнтацію житлової політики, сьогодні держава зберігає зобов'язання із вирішенням житлових проблем окремих категорій громадян. Вирішення поставлених завдань забезпечення житлом пільгових категорій населення досягається переважно шляхом цільового адресного надання субсидій.

Ефективність цільового адресного субсидування підтверджується наступним: дозволяє вирішувати житлову проблему шляхом надання учасникам програми можливості придбання готового житла на ринку; надає право вибору місця розташування житла і його характеристик; забезпечує цільову витрату бюджетних коштів; сприяє уникненню заморожування бюджетних коштів у банках і у незавершеному будівництві.

Зобов'язання щодо прав на житло в Україні передбачені як ст. 30, так і ст. 31 Європейської соціальної хартії [3]. Для забезпечення ефективного здійснення права на житло Сторони зобов'язуються вживати заходів, спрямованих на: 1) сприяння доступу до житла належного рівня; 2) запобігання бездомності та її скорочення з метою поступової ліквідації; 3) установа на житло цін, доступних для малозабезпечених осіб.

На будівництво соціального житла кожна держава витрачає значні кошти: у Франції — 1,9 % валового внутрішнього продукту, у Фінляндії, Данії, Австрії — 1,2—1,4 %, в Італії — 0,3 % [4]. Найменшу суму на будівництво житла

для соціально незахищених громадян витрачає Греція — 0,1 % валового внутрішнього продукту, що дає підстави деяким авторам визначати, що у Греції відсутнє соціальне житло [5].

Позитивним є досвід надання субсидій щодо соціального житла, який здійснюється переважно у вигляді житлових сертифікатів. За такою схемою передбачається, що для кожного суб'єкта щорічно затверджується норматив середньої вартості 1 кв. м. загальної площі житла, яка купується за рахунок коштів державного бюджету. Практика підтверджує виправданість такого підходу, проте виявляються й певні недоліки. За програмою передбачається, що житлові сертифікати забезпечують придбання основної частини житла, а частина буде куплена за рахунок власних коштів, проте більшість власників житлових сертифікатів може бути зорієнтована на придбання житлових приміщень, що мають площу нижче соціальної норми, оскільки не мають на придбання додаткової житлової площі достатніх накопичених коштів і можливості одержати на ці цілі кредит у банку внаслідок нерозробленості відповідних механізмів. Крім того, значна частина з них може бути орієнтована на переселення в великі міста із високою вартістю житла, що підвищує проблеми будівельних компаній з реалізації квартир навіть у будинках сучасного планування. Відповідно буде відбуватися орієнтація будівельників на зведення квартир малої площі, що викличе невисоку забезпеченість житлом власників житлових сертифікатів уже в цей час і невідповідність житлового фонду потребам населення в перспективі. Таким чином, буде проявлятися недосконалість обліку житла, що вивільняється власниками сертифікатів, і поліпшення за їхній рахунок житлових умов іншими родинами.

Вирішення житлової проблеми пільгових категорій населення за допомогою житлових сертифікатів вимагає, на наш погляд, приведення вартості житлового сертифіката у відповідність із реальною ціною стандартного житла в кожному регіоні держави. Це виправдано із соціальних позицій. Людина вправі одержати від держави безкоштовне житло відповідно із сучасними стандартами житлової забезпеченості. Це вимагає додаткових фінансових коштів, але вони підуть на вирішення важливого соціального завдання — поліпшення житлових умов громадян України. Таке рішення зорієнтує будівельників на проекти житла із квартирами більшої площі, що відповідає сучасним і тим більше перспективним потребам населення України.

У більшості випадків соціальне житло належить центральним та місцевим органам влади або громадським організаціям — кооперативам, житловим асоціаціям, діяльність яких контролюється державою. Будівництво соціального житла є неприбутковим видом діяльності. У Великобританії та Франції забудовники зобов'язані віддавати частину житлової площі у новобудовах для забезпечення житлом малозабезпечених громадян. Держава контролює не тільки процес фінансування будівництва житла, забезпечення житлом громадян, а також ціни на житло та комунальні послуги. У багатьох державах передбачено, що приріст плати за утримання квартири не повинен перевищувати за 3 роки 30 відсотків [4].

Сьогодні у Голландії соціальне житло будується переважно у містах, яким забезпечуються студенти (18—22 кв. м на людину), емігранти, які складають 20 % усього населення держави. Середній розмір житла сьогодні становить 80—96 кв. м загальної площі на сім'ю із двох осіб, а фінан-

сування будівництва здійснюється за кошти держави, муніципалітетів, фізичних та юридичних осіб [6].

З 2002 року у Німеччині законодавчо змінилися пріоритети житлової політики, відповідно до якої соціальне житло призначається виключно для найбідніших, багатодітних родин, самотніх батьків тощо, а не для всіх верств населення, як було раніше. Житлові субсидії надаються приватним забудовникам і спрямовані на існуючий житловий фонд, а не на дороге будівництво нового житла. Тобто малозабезпеченим надають грошову допомогу, щоб вони мали можливість самостійно орендувати житло у приватному секторі [7].

Сьогодні близько 17 % французьких родин живе у соціальному житлі, а приватні будівельні компанії, які споруджують соціальне житло, мають право на податкові пільги. У разі якщо коштів у соціально незахищених осіб (молоді сім'ї, одинокі матері, одинаки, інваліди, люди похилого віку) не достатньо на оплату оренди житла, держава надає таким особам (сім'ям) субсидії на оплату оренди житла або видає житлову допомогу. Вартість оренди визначається державою, а право на одержання соціального житла належить місцевій владі за участі таких приватних будівельних компаній [4; 7].

У Великобританії забезпечення бідних соціальним житлом належить до компетенції місцевої влади. Як правило, соціальне житло будується за замовленням держави приватними підприємствами, які одержують державні субсидії, гранти, податкові пільги [4].

У Швеції з 1964 по 1974 роки виконувалась державна програма будівництва соціального житла "Мільйон", за якою споруджено більше мільйона житлових будинків. Видатки на формування житлового фонду соціального призначення — знесення старих будинків, будівництво нових, реконструкцію, ремонт, обслуговування, розподіляються між державою та місцевими органами навіпіл [4]. У 2006 році середня забезпеченість житлом на одну особу у Швеції становила 48,2 м. кв. [8].

Наприкінці 2008 року у США було затверджено програму Subsidized Housing — житло зі зменшеною орендною платою [9], за якою звичайне житло, яке належить приватним особам, кооперативам, благодійним фондам, надається малозабезпеченим громадянам за ціною, нижче ринкової, а різницю компенсує Уряд зі спеціальних фондів. Право на одержання соціального житла мають особи похилого віку, інваліди, багатодітні сім'ї, а також малозабезпечені сім'ї та інші категорії громадян, які не мають можливості орендувати житло за ринковими цінами. З 2009 році в США було запроваджено нову програму Making Home Affordable Program — "Зробити житло доступним", за якою право на одержання допомоги з боку держави мають американці-власники житлових будинків, які не спроможні виконати зобов'язання за іпотечними кредитами. Крім того, діє програма HASA Housing Service, присвячена забезпеченню житлом осіб, які заражені вірусом імунодефіциту людини — СНІДом, а програма HEAP вирішує питання щодо житла для інвалідів [9].

Соціальне житло, case popolare, виникло в Італії на початку ХХ ст. переважно в центральних та північних регіонах. Соціальне житло обходиться державі не дешево, залучаються державні кошти та кошти місцевих муніципалітетів, а проекти повинні відповідати самим високим вимогам екологів [10]. У 2009 році в Італії було прийнято декрет, яким

було затверджено "Житловий план", згідно з яким планується побудувати 100 тисяч нових соціальних квартир. Це житло призначене для передачі в приватну власність для тих осіб, які потребують "першого дому", а також для оренди житла за соціальними цінами [11].

Держави пострадянського простору також приділяють увагу щодо забезпечення реалізації права на житло та фінансування будівництва житла.

Житлове будівництво у Казахстані визнано одним з пріоритетних напрямів його Стратегічного розвитку до 2030 року [12; 13], а основними напрямками розвитку житлового будівництва є комплексне вирішення проблем розвитку такого будівництва, що забезпечить доступність житла для широких верств населення. Програма будівництва соціального житла передбачає, що житло з державного житлового фонду надається у разі, якщо на одну особу приходить менше 6 кв.м житла [14]. Особа може реалізувати своє право на приватизацію житла, збудованого за Державною програмою житлового будівництва, шляхом його викупу. Обов'язковою умовою при укладенні договору приватизації житла шляхом викупу є виплата першого внеску у розмірі не менше 10 відсотків від вартості такої нерухомості [15]. Іншу суму коштів та відсотки у сумі 10 відсотків особа може повернути протягом наступних 20 років.

Починаючи з березня 2005 року, відповідно до норм Житлового кодексу Російської Федерації, почала формуватися черга на соціальне житло. Соціальним житлом особа забезпечується на умовах договору соціального найму, який є безстроковим. Соціальне житло будується за рахунок бюджетних коштів [16]. У разі, якщо в особи недостатньо коштів, вона має можливість взяти у міста житло в оренду [17]. Договір оренди житла укладається, як правило, на п'ять років, з правом продовження за згодою сторін. Орендна ставка соціального житла є значно меншою ніж ринкова. Проте, як і в Україні, приватизувати таке житло особа не має права.

Серед категорій населення, що мають право на безкоштовне одержання житла перша численна група — військовослужбовці і члени їхніх родин, а також працівники силових структур. Надання їм на певних умовах житла за рахунок держави в сучасних умовах представляється нам цілком виправданим. По-перше, такий механізм реалізації житлової політики відносно цієї категорії "пільговиків" склався історично і одноразовий перехід до іншої системи забезпечення їхніх прав на житло фактично неможливий. По-друге, значна частина родин військовослужбовців у період їхньої служби проживає у військовий містечках незалежно від власного бажання, з часом змінюючи місце проживання, одержує реальну можливість осісти на постійному місці тільки по завершенню служби в армії. Крім того, можливість безкоштовного отримання житла після виходу на пенсію є важливим стимулом залучення людей у цю важливу для держави сферу діяльності.

Питання забезпечення житлом військовослужбовців і інших прирівняних до них категорій осіб, на наш погляд, не можна розглядати у відриві від проблеми забезпечення житлом військовослужбовців під час їхньої служби, оскільки мова йде про правильний розподіл обмежених фінансових ресурсів.

У цей час, за даним Міністерства оборони, відчувається гостра нестача житла в гарнізонах для родин офіцерів, а також контрактників. Перехід армії на контрактну систему

значно збільшує потребу в житлі і вимагає зміни його структури — замість казарм для солдатів термінової служби потрібні квартири у звичайних будинках або комфортабельні гуртожитки.

Особливого значення набуває комплексний розгляд ефективного використання цих й інших можливих потоків фінансування у зв'язку зі здійснюваним удосконалюванням механізму забезпечення житлом і можливими рішеннями щодо його реформування в майбутньому.

Розглядаючи проблему забезпечення законних прав на житло дітей-сиріт і дітей, що залишилися без піклування батьків, а також дітей, що знаходяться під опікою (піклуванням), і не мають закріпленого житлового приміщення, можна відзначити, що сформована тут ситуація викликана не тільки недостатньою увагою органів державної влади до забезпечення їхнім житлом. Відповідно до закону воно покладено на місцеві органи влади. Багато дитячих будинків розміщені в муніципальних установах, де типове житло практично не будується. Так, навіть у фінансово благополучному "столичному регіоні" виникають проблеми з наданням дітям-сиротам і дітям, що залишилися без піклування батьків, при їхньому вступі в "доросле життя" належне їм за законом житло.

Додатковою проблемою є практика надання житла без його оздоблення. Навіть в умовах однокімнатної квартири його приведення в житловий вигляд вимагає чималих коштів, яких у підлітка, що тільки покинув інтернат, немає.

Вихід вбачається в законодавчо закріпленій передачі повноважень із забезпечення житлом цієї соціальної категорії дітей на державний рівень, а також виділення необхідних на ці цілі коштів з державного бюджету, закріплених у вигляді окремого рядка державного бюджету.

Найбільш масова соціальна категорія осіб, що мають право на безкоштовне отримання житла — черговики на поліпшення житлових умов. Із цього погляду вони можуть бути прирівняні до розглянутих вище пільгових категорій населення. Якість життя цих родин однозначно варто визнати вкрай низьким внаслідок поганих житлових умов, які не дозволяють реалізувати основні життєві потреби людини. Вирішення їхньої житлової проблеми прямо залежить від фінансування державою, але стримується рядом об'єктивних причин: більшість суб'єктів дотаційні і їм важко знайти достатньо коштів на розширення житлового будівництва; ціни на житло на первинному ринку сильно завищені внаслідок монополізму виробників будівельних і будівельних організацій, а також корупції. Тому придбання житла державою для забезпечення житлом черговиків вимагає значних бюджетних коштів; у багатьох регіонах житлове будівництво взагалі не ведеться. Тому вирішення житлової проблеми таких родин можливе тільки за рахунок житлового фонду, що вивільнюється, якість якого часто не відповідає сучасним вимогам, перебуває в стадії, що вимагає капітального ремонту. Відповідно держава повинна піклуватися за ці категорії населення через реалізацію практичної можливості одержання додаткової житлової площі за розцінками, наближеними до реальної собівартості житла.

Забезпечення житлом пільгових категорій громадян, також як і всіх інших категорій, багато в чому залежить від вартості споруджуваного житлового фонду. У цей час ціни на житло носять явно спекулятивний характер, багато в чому зумовлений монополізмом окремих ви-



робників і корупцією, особливо при виділенні земельних ділянок під будівництво.

Система заходів державного регулювання повинна бути спрямована на приведення ринкової вартості житла у відповідність із його собівартістю і середньою заробітною платою в регіональному розрізі. Крім того, держава має важелі впливу на чинники, що спричиняють високу собівартість будівництва житла і повинна їх використовувати.

Вирішення цієї проблеми може бути забезпечено комплексом організаційних заходів: усунення факту монополізму окремих будівельних організацій і виробників будівельних матеріалів; відновлення і модернізація потужностей комбінатів стандартного великопанельного житлового будівництва шляхом цільового пільгового кредитування, що забезпечить потенційну конкуренцію на ринку житла; створення державної будівельної організації, що діятиме на ринковій основі і здійснюватиме зведення стандартного доступного за цінами житла спеціально для пільгових категорій населення; звільнення від аукціонів земельних ділянок, що виділяються для потреб житлового будівництва для тих категорій населення, перед якими держава має законодавчо затверджені зобов'язання з забезпечення житлом.

## ВИСНОВКИ

Визначено, що соціальне житло багатьма державами надається пільговим категоріям населення безоплатно або з правом користування за вартістю оренди (найму), що є значно меншою, ніж ринкова. У разі недостатності у громадян власних коштів для оплати вартості користування соціальним житлом, держава та органи місцевого самоврядування надають таким особам субсидії та житлову допомогу.

У світовій практиці досить розвиненими є програми фінансування будівництва житла для соціально незахищених верств населення за участі коштів держави та муніципалітетів як через цільове виділення коштів з бюджету у формі фінансування, так і у формі державного кредитування будівництва житла, (строкового, як правило, відплатного та поворотного виділення коштів з бюджету). Будівельним організаціям, які беруть участь у будівництві соціального житла надають державні кредити, субсидії, податкові пільги, гранти, передбачається обов'язкова частка в збудованому житлі для передачі муніципалітетам під соціальне житло.

Сьогодні в Україні, насамперед за рахунок коштів державного бюджету, необхідно збільшити фінансування житлового будівництва для пільгових категорій населення як пріоритетної частини соціальної програми підвищення якості життя населення. Визначальною повинна стати цільова участь держави у відновленні виробничих потужностей житлового комплексу, орієнтованого на масову забудову житла "економ-класу", розрахованого на задоволення потреб широких верств населення. Суттєвим кроком має стати цільовий державний вплив на формування цін на ринку житла масової забудови, як на стадії будівництва так і реалізації, щоб за рахунок зниження його вартості розширити масштаби його придбання для потреб населення. Крім того, в Україні сьогодні потрібно повністю здійснити перехід на адресну грошову допомогу, як це передбачено стратегією реформування галузі, що дозволить вирішити значну частину проблем, за умови формування реального джерела фінансування такої адресної допомоги, щоб людина отримувала її вчасно й розраховувалась.

## Література:

1. Крпельницька С.О. Особливості розвитку соціального житла в Україні / С.О. Крпельницька, О.П. Цюпа // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону: зб. наук. пр. — 2010. — Вип. 6. — Т. 2 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_gum/aprer/2010\\_6\\_2/21.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_gum/aprer/2010_6_2/21.pdf)
2. Сударенко О.В. Участь держави у фінансуванні будівництва соціального житла: зарубіжний досвід / О.В. Сударенко // Держава і право. — 2010. — Вип. 48. — С. 413—419.
3. Право соціального захисту. Становлення і розвиток в Україні: 4.4.10. Право на захист від убогості та соціального відчуження (ст. 30) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://library4u.org.ua/book/173/5583.html>
4. Цветов П. Социальное жилье — последнее прибежище бедных / П. Цветов // Российская Федерация сегодня. — 2007. — № 19. — С. 33.
5. Пузанов А. Социальное жилье или доходные дома? / А. Пузанов [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.izbrano.ru/11354.html>
6. Двухэтажная квартира даром: социальное жилье с европейским лицом [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://sob.ru/issue-24.4074.html>
7. Социальное жилье Европы, или крыша с дырками [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://sob.ru/issue-24-3911.html>
8. Єщенко П.С. Досвід фінансування житлового будівництва у зарубіжних країнах / П.С. Єщенко, Л.П. Чубук // Фінанси України. — 2009. — № 7. — С. 30—38.
9. Доступное жилье по-американски, или Как защищают бедных [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://sob.ru/issue-137-402.html>
10. Дольче вита не для всех: как бесплатно получить жилье в Италии [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://sob.ru/issue-3960.html>
11. Паска Е. Соціальне житло також для іммігрантів / переклад Сороневич М. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.gazetaukrainska.com>
12. О Государственной программе развития жилищного строительства в Республике Казахстан на 2005—2007 гг.: Указ Президента Республики Казахстан от 11.06.2004 г. № 1388 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ru.government.kz/resources/docs/doc10>
13. О Государственной программе развития жилищного строительства в Республике Казахстан на 2008—2010 гг.: Указ Президента Республики Казахстан от 20.08.2007 г. № 383 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ru.government.kz/resources/docs>
14. О жилищных отношениях: Закон Республики Казахстан от 16.04.1997 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.zakon.kz/>
15. Офіційний сайт Житлового будівельного ощадного банку республіки Казахстан // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.hcsbk.kz/>
16. Пузанов А. Социальное жилье или доходные дома? [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.izbrano.ru/11354.html>
17. 4 способа улучшить свое жилье с помощью государства [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://sob.ru/issue-12-3521.html>

Стаття надійшла до редакції 04.06.2013 р.