

Д. Харечко

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ЖИТЛО

Розглянено використання державно-управлінських механізмів реалізації житлових прав іноземних громадян. Визначено основні напрями застосування державно-управлінських механізмів житлової політики держав світу для належної реалізації їх громадянами права на житло. Досліджено процеси використання державно-управлінських механізмів реалізації іноземними громадянами права на житло, визначено основні напрями їх застосування та встановлено ефективність застосування окремих державно-управлінських механізмів для покращення житлової політики держави та належної реалізації житлових прав громадян. Систематизовано засоби реалізації іноземними громадянами права на житло та проаналізовано способи здійснення державами світу політики у сфері їх реалізації, досліджено сутність державно-управлінських механізмів реалізації державної політики в галузі житлового будівництва, визначено окремі аспекти зарубіжного досвіду які, з урахуванням специфіки нашої держави, можуть бути використані в Україні.

Ключові слова: забезпечення житлом, іноземні громадяни, соціальне житло, доступне житло, житлові акціонерні товариства, субсидія на оренду.

Проблема забезпечення житлом громадян України на сьогодні набула надзвичайної гостроти, і для вирішення цієї проблеми необхідна розробка наукових засад реалізації громадянами права на житло, методології його практичної реалізації системою загальнодержавних заходів та застосування державно-управлінських механізмів його реалізації з врахуванням основних аспектів світового досвіду.

Питання аналізу зарубіжного досвіду у сфері житлової політики відображаються у працях багатьох дослідників, зокрема таких, як: Р. Баклі, Р. Вульфович, Л. Грібанова, Б. Гринчель, Б. Жихаревич, Н. Загоруйко, Т. Зайнулліна, Т. Картер, Д. Креймер, В. Левашов, В. Меркулов, І. Осокіна, Л. Попова, Б. Рубл, Є. Смирнов, М. Тихомиров, П. Холл, Н. Чудинова, І. Юнге-Райнер, В. Ясько та інших. Досліджували житлову проблему в Україні, такі вчені, як: В. Кравченко, К. Паливода, Н. Погорельцева, В. Поляченко. Однак, незважаючи на їх безумовну цінність, вони мають переважно оглядове спрямування.

Мета статті полягає в дослідженні світового досвіду використання державно-управлінських механізмів реалізації житлових прав іноземних громадянами, проведення його оцінки, визначення окремих аспектів зарубіжного досвіду, які, з урахуванням специфіки нашої держави, можуть бути використані в Україні. Враховуючи світовий досвід, необхідно визначити основні напрями застосування державно-управлінських механізмів для покращення житлової політики держави для належної реалізації громадянами права на житло.

Відповідно, завданням дослідження є: систематизувати засоби реалізації громадянами іноземних держав права на житло, проаналізувати способи здійснення державної політики у сфері їх реалізації, дослідити сутність державно-управлінських механізмів реалізації державної політики в галузі будівництва.

Одним із важливих соціальних завдань держави є задоволення потреби людини в житлі, оскільки низький рівень забезпечення житлом є однією із найгостріших соціальних проблем держави.

Перша програма із забезпечення бідних доступним житлом з'явилася у США наприкінці “великої депресії” 1937 р. Програма передбачала надання бідним соціального житла в оренду за невелику плату (30 % доходу малозабезпеченої родини). Її метою було збільшити пропозицію доступного житла, нестача якого спричинилася внаслідок тривалого періоду економічного занепаду. У 60-ті рр. ХХ ст. уряд США започаткував державну програму, яка дала змогу місцевій владі орендувати житло у приватних власників і використовувати його як соціальне. У 70-х рр. ХХ ст. було ухвалено закон, що запроваджував субсидії, які вже сплачувалися орендодавцю від імені конкретного наймача. Тобто субсидію на оренду житла отримував не домовласник, який здавав його за “соціальними” цінами, а самі малозабезпечені громадяни, які орендували помешкання. Поступово програми із субсидування малозабезпечених громадян розширювалися, а програми, що передбачали довготермінові контракти із власниками соціального житла, скорочувалися. Перевагою такої заміни є більша гнучкість програм із забезпечення бідних доступним житлом. У разі збільшення доходів учасника програми немає необхідності його виселення, припиняється лише видача йому субсидії [1].

Як вважає О. Непомнящий, “в США зберігається амбівалентне ставлення до забезпечення громадян соціальним житлом. З одного боку, признається необхідність покращення умов проживання громадян з низьким рівнем прибутків, але з іншого боку, сам низький рівень прибутків вважається не стільки результатом певного стану економічної системи (наприклад, напруги на ринку праці), скільки наслідком дефектів, властивих самим громадянам. Таким чином, проживання в соціальному житлі представляється свого роду негідним активному громадянину, а гідні для надання соціального житла відбираються на основі заслуг перед суспільством” [2].

У Китаї існують житлові акціонерні товариства (далі – ЖАТ), які виникли на зміну житловим зобов'язанням державних підприємств перед своїми співробітниками. Це комерційні організації, незалежні від держави, яким державні підприємства передали свій житловий фонд. Житлові витрати виводяться з бюджету підприємства, житло або здається в оренду, або продається, а за рахунок виключення з бюджету підприємства витрат на придбання і утримання житла формується ресурс для підвищення зарплати співробітникам, що компенсує їм витрати на оренду чи придбання житла за ринковими цінами. Фінансування схем здійснюється комерційними банками. На основі досвіду ЖАТ був прийнятий “Національний проект зручного житла”. По цій програмі в Пекіні, Шанхаї і ряді інших великих міст було продане житло, надане державою підприємствам для своїх співробітників. Також поширена практика фондів житлових заощаджень, куди, як у пенсійний фонд, відраховуються підприємством гроші з зарплати співробітника (5% на місяць) [3].

У німецькому житловому законодавстві немає понять “отримання”, “надання” квартири, адже малозабезпеченим виділяють грошову допомогу для самостійного орендування житла у приватному секторі. Більше половини населення країни орендує квартири чи будинки, а у великих містах, таких як Берлін, Гамбург, частка орендарів становить понад 80 %. Одержувач соціальної допомоги підшукує собі квартиру на ринку орендного житла самостійно, за допомогою посередників фірм або маклерів, які повинні мати ліцензію на цей вид діяльності, або звертаючись безпосередньо до власників

будинків, компаній. Контракт на оренду квартири одержувач соціальної допомоги погоджує у соціальному відомстві, яке оплачує оренду житла і частину вартості комунальних послуг. Змінити соціальну квартиру можна тільки зі згоди соціального відомства, у разі виникнення особливих обставин, більшість із яких обумовлені в законодавстві або підзаконних актах. Власники квартир або будинків не можуть отримувати соціальну допомогу. Не платиться допомога, якщо загальна площа квартири, що орендується, перевищує встановлений мінімум. Соціальне відомство вважає, що, якщо у квартиронаймача є кошти оплачувати житлову додаткову площу, то він не потребує соціальної допомоги [4, 5].

У Німеччині існує три основні підходи до поняття соціального житла:

1. Перший підхід регулюється федерально, і він враховує поняття житла для оренди у вузькому розумінні, існують суворі обмеження щодо надходження орендної плати і верхньої межі доходів.

2. Другий підхід існує лише у деяких містах і виражається у підвищенні якості соціального житла. Помешкання є більш якісними, а до претендентів на житло застосовують більш м'який підхід. Орендна плата в деяких випадках є вищою і встановлюється на короткий термін.

Третій підхід: житло приватних власників. Громадяни можуть отримувати аналогічні субсидії не на найм, а на придбання житла.

Особливістю німецької системи є квазісоціальне житло. Велика частина муніципального житлового фонду юридично більше не є соціальним житлом, однак у багатьох випадках це житло продовжує існувати як соціальне з погляду на орендну плату і доступ. Значна частина вищезгаданого фонду – 50% житлового комплексу колишньої НДР. Проте, на початку XXI ст. кількість такого квазісоціального муніципального житла скоротилась у результаті приватизації. Муніципалітети і на заході, і на сході Німеччини опинились у складному становищі та продали велику кількість громадських будинків міжнародним інвесторам, особливо з США, Великобританії, Японії.

Друга велика група квазісоціального житла – це приватні чи орендовані квартири або інше житло, яке було приведене до ладу в рамках міських ремонтних програм. Індивідуальна житлова надбавка та допомога на житло дозволяє одержувачам наймати або придбати власне житло за ринковою вартістю і не допускає залежності бенефіціарів від вузького ринкового сегмента дешевого житла [6].

У Франції нерідко чітке розмежування між приватним і державним житлом відсутнє через велику кількість приватних компаній, що під державним контролем постачають житло на ринок. На сьогодні приблизно 17% французьких родин живе в соціальному житлі. Приватні компанії, що його споруджують, одержують право на податкові пільги. Після завершення будівництва вони віддають його в оренду малозабезпеченим громадянам за встановленими державою цінам. Такі приватні компанії розділяють з місцевою владою повноваження по визначенню осіб, яким буде надане право на соціальне житло. У середньому, черга на одержання соціального житла у Франції складає 10 місяців. Відповідний розмір орендної плати є значно меншим, ніж на ринку. Крім того, приблизно половина мешканців користуються ще й житловими субсидіями [7].

У Великобританії, Голандії, Греції і Данії, щоб знизити кінцеву вартість житла, забудовники, що зводять соціальне житло і ті, які займаються його реконструкцією, одержують податкові пільги. Крім того, девелоперам на зведення нових суспільних

будинків і реконструкцію старих виділяються гранти і субсидії. Земля, що виділяється під соціальні забудови, продається будівельним компаніям за цінами, нижчими від ринкових. В деяких державах є пільги по найманню житла, в інших – малозабезпечені одержують цільові субсидії на оплату оренди і комунальних послуг [8].

Для фінансування соціального житла в країнах ЄС залучають гроші з різних джерел: фінансові кошти центральної, регіональної та місцевої влади; приватні інвестиції та пожертвування. Останні тенденції свідчать, що центральна влада поступово відходить від вирішення проблем соціального житла, надаючи першість у вирішенні цих питань місцевій владі. Для прикладу, у Швеції витрати на соціальне житло (знесення старих будинків, зведення нових, реконструкція, ремонт, обслуговування) розподіляються між центральною владою та муніципалітетом у співвідношенні 50 на 50. У Данії аналогічними питаннями займаються житлові комерційні організації, що одержують за це певні податкові пільги і субсидії. У Голландії в секторі соціального житла працюють житлові асоціації, найчастіше приватні. В Австрії – компанії, власниками яких є місцеві чи центральні влади, профспілки, банки та інші структури. У Великобританії житло для бідних прерогатива муніципальних організацій (більша частина) і житлових асоціацій (менша частина). Англійські житлові асоціації – незалежні некомерційні організації, що пройшли спеціальну реєстрацію та регулярно готують звіти зі своєї діяльності. У Франції, згідно з чинним законодавством, при кожній комплексній забудові як мінімум 20 % житла повинне виділятися малозабезпеченим громадянам [9].

Проводячи дослідження реалізації іноземними громадянами житлових прав, можна виокремити основні цілі житлової політики окремих держав, яких вони досягають за допомогою комплексного застосування ряду державно-управлінських механізмів (табл. 1).

Таблиця 1

Основні цілі житлової політики різних держав

Країна	Основні цілі житлової політики
1	2
Австрія	об'єднання переваг ринків житлобудування з державною підтримкою задля створення доступного житла для більшості населення
Бельгія	сприяння розвитку домоволодіння і забезпечення достатньої кількості соціального житла
Болгарія	– намагання покласти край погіршенню стану існуючих житлових будівель шляхом запровадження Національної програми по реновації житлових будинків; – створення функціональних механізмів надання нових доступних будинків з метою збільшення кількості будівель для муніципальної оренди, сприяння створенню житлових об'єднань та інтеграції державних і приватних будівлі для оренди
Греція	сприяння домоволодінню за рахунок розумної та ефективної системи субсидіювання та оподаткування
Данія	в рамках загальної пропозиції житла забезпечення доступності доброго і здорового житла для всього населення
Естонія	забезпечення всіх жителів можливістю вибору місця проживання і створення умов на ринку житла (за рахунок правового регулювання, інституційного регулювання і заходів підтримки), що дозволить власникам, орендарям і житловим організаціям, які були створені громадянами, вирішувати їх проблеми самостійно і впроваджувати індивідуальні житлові стратегії

Продовження табл. 1

1	2
Кіпр	<ul style="list-style-type: none"> – допомогти домогосподарствам із низьким і середнім рівнем доходів придбати будинки за допомогою податкових пільг, пільгових цін і низьких відсотків на кредити; – продовжити вдосконалення і реконструкцію житлового майна біженців
Латвія	надання всім жителям можливості вибору місця проживання та збільшення доступності якісного житла для всіх жителів за обґрунтованою ціною, зокрема через створення на ринку житла (через правове регулювання, інституційне регулювання і заходи підтримки) умов, що дозволять власникам, орендарям і житловим організаціям, які були створені громадянами, пропонувати фінансово доступне житло
Литва	<ul style="list-style-type: none"> – заохочувати приватні та державно-приватні ініціативи в галузі житлового будівництва та догляду за квартирами; розвивати ринок житла, підтримуючи сталу частку некомерційного житла; сприяти хорошему дизайну; – заохочувати теплоізоляцію і оновлення житлових приміщень
Люксембург	житлова політика проводиться у тісній співпраці з муніципалітетами і в рамках комплексного підходу, зокрема відштовхуючись від змiшеного балансу активності населення між домом і роботою (і відпочинком), врахування чого є необхідним для побудови довготривалих міських і сільських агломерацій високої якості
Мальта	<ul style="list-style-type: none"> – заохочення домоволодіння; – забезпечення гідного житла для всіх; – субсидування покращення та ремонту житлових приміщень; – надання субсидованого житла для оренди для малозабезпечених та інших цільових груп; – розробка програм будівництва фінансово доступного житла; – стимулювання ринку оренди та використання вільного житлового фонду; – підвищення доступності житлових приміщень; – забезпечення захищеним житлом цільових груп; – заохочення співробітництва між приватними і недержавними підприємствами з метою отримання доступу до дешевшої землі для будівництва житла та поліпшення обслуговування соціального житла
Нідерланди	<ul style="list-style-type: none"> – прискорити реструктуризацію кварталів та житлового будівництва, особливо в містах; – прикласти зусилля до вирішення проблем небезпечних і запущених районів та перешкодження погіршенню інших районів; – сприяти домоволодінню; – зробити проживання у місті більш привабливим для домогосподарств із середнім і вище доходами; – забезпечити фінансову доступність житла
Німеччина	поряд із вирішенням зростаючих відмінностей між регіональними ринками житла житлова політика має зробити внесок у вирішення основних політичних проблем, таких як забезпечення приватними пенсіями, за допомогою сприяння проживанню у власному житлі, зменшення вживання електроенергії, поліпшення житлових умов для сімей із дітьми в містах та стабілізації ринку праці
Польща	<ul style="list-style-type: none"> – зниження вартості будівництва та підвищенні доступності фінансування; – забезпечення збільшення кількості орендованого житла, запропонованого як приватним так і некомерційним секторами; – поліпшення просторової мобільності робочої сили через потенціал існуючого житлового фонду; – оживлення міських районів; – підтримка муніципалітетів і неурядових організацій у наданні тимчасового проживання

Продовження табл. 1

1	2
Португалія	гарантувати доступ до належного житла всім громадянам і забезпечити наявність ресурсів та інструментів, необхідних для здійснення цієї політики
Румунія	створення плану сталого розвитку населених пунктів та забезпечення всіх пристойними будинками; забезпечення гідними умовами життя осіб, які знаходяться у несприятливому становищі; створення належних технічних та фінансових інструментів, потрібних для забезпечення попиту на житло; забезпечення технічних і методологічних інструментів, необхідних для реалізації програми, спрямованої на поліпшення якості умов життя та соціального складу
Словацька Республіка	зміна методів підтримки розвитку житлового будівництва так, щоб забезпечити відповідною державною підтримкою будівництво житла, призначеного для груп населення із різним рівнем доходів
Словенія	Національна житлова програма прагне зробити можливим будівництво 10 000 одиниць нових місць проживання на рік і забезпечити всю потребу в житлі у країні, враховуючи потребу у соціальному житлі
Угорщина	– підтримка молодих сімей з дітьми, які хочуть купити власну квартиру; – підтримка сімей із низьким рівнем доходу шляхом збільшення орендного житлового фонду; – субсидії для запровадження енергозберігаючих технологій у будинках
Франція	впровадження заходів, спрямованих на розміщення кожної людини, відповідно до її побажання, що враховують сприяння домоволодінню і стимулювання оренди приватного та соціального житла
Фінляндія	забезпечення соціально та регіонально збалансованого та стабільного ринку житла, ліквідація бездомності, поліпшення якості житла, забезпечення доступності житла за розумними цінами і спрощення пошуку житла, що відповідає їх поточним потребам
Чеська Республіка	створення умов, за яких кожна сім'я була б забезпечена адекватним житлом, яке відповідає потребам цієї родини і її фінансовій ситуації, за рахунок власних коштів або за допомогою держави
Швеція	– сприяння ринкам житла, що добре функціонують у довгостроковій перспективі (попит співпадає із пропозицією, нормативна база є стабільною, з передбачуваними умовами побудови, управління та власності); – свобода вибору на ринках житла; – обґрунтовані ціни на житло; – гарні можливості входження на ринки житла; – сприяння конкуренції в будівельній галузі та на житлових ринках; – підвищення якості житла
Ірландія	забезпечення всіх домогосподарств фінансово доступним житлом гарної якості, що відповідає їхнім потребам, і, наскільки можливо, відповідає типу володіння житлом за вибором домогосподарства
Іспанія	– допомогти людям отримати доступ до житла шляхом збільшення частки субсидованого житла на основному ринку; надати допомогу особам до 35 років, які вперше купують житло (80% фінансування); – розвивати субсидований ринок оренди житла, надаючи перевагу фінансуванню цільових груп; – підтримувати поживлення міст і районів, заохочуючи їх відбудову та більш розумне використання землі під забудову (особливо субсидоване житло)

Закінчення табл. 1

1	2
Італія	<ul style="list-style-type: none"> – інтеграція національного та місцевого фондів нерухомості; збільшення державного житлового активу; – фінансове заохочення придбання свого житла; сприяння розвитку кооперативного житла; – комплексні плани (що враховують соціальне житло); – будівництва нового житла та відновлення державного соціального житла, покликаного прийти на зміну традиційним формам державного житла

Загалом, у Західній Європі не існує єдиної програми соціального житла, яку в обов'язковому порядку повинні виконувати всі члени союзу. Але всі країни підписали документ, в якому йдеться про ліквідацію бідності протягом найближчих років. У цьому напрямі проводиться велика робота, адже за даними FEANTSA (Європейська федерація, що поєднує національні організації та займається проблемами бездомних), у країнах Західної Європи налічується 3 млн осіб, які позбавлені житла. Це більше, ніж у США, де кількість населення, що не має житла, становить 2 млн осіб; у Канаді – 150000 осіб, в Австралії – приблизно 100000 осіб; у Японії, за різними оцінками, – від 100000 до 400000 осіб [10].

Висновки

Аналіз світового досвіду, робить закономірним висновок, що вирішення житлових проблем громадян та належна реалізація державних і комунальних житлових програм вимагає комплексу узгоджених заходів у низці сфер життєдіяльності держави та суспільства; оперуючи такими поняттями, як “соціальне житло” та “доступне житло” в економічно розвинутих державах відсутнє нормативне посилення на отримання безкоштовного житла. При реалізації житлових програм застосовуються різноманітні механізми, за допомогою яких держава через уповноважені органи може впливати на розвиток галузі будівництва.

Зважаючи на досвід країн світу, формування доступного житла можливе шляхом: побудови нових житлових приміщень; добудови об'єктів незавершеного будівництва (попередньо викупивши їх в забудовників за залишковою вартістю, або шляхом включення таких об'єктів у державні програми будівництва доступного житла); проведення реконструкції існуючого житлового фонду (шляхом його капітального ремонту, перебудови чи надбудови).

Можливо, одним з основних принципів формування доступного (соціального) житла в Україні на даному етапі повинен стати принцип мінімалізму (мінімально допустимий рівень комфорту проживання, мінімально допустимий об'єм внутрішнього простору житлового приміщення, мінімальні витрати на будівництво та експлуатацію такого житла). Враховуючи міжнародний досвід, в Україні існує необхідність удосконалення моделей застосування державно-управлінських механізмів реалізації житлових програм, що задовольнить попит більшості верств населення на придбання даного житла, у власність за доступною ціною, при належній державній підтримці через сприйнятні умови іпотечного кредитування, із залученням частки власних коштів громадян.

На сучасному етапі в Україні різноманітні підходи до реалізації житлових програм, отримали свою реалізацію у низці житлових програм. Однак іноземні держави ідуть шляхом вибору обмеженого кола програм, які функціонують протягом тривалого періоду часу, що викликає значну довіру населення та спричиняє позитивний соціальний ефект.

На жаль, різноманітність програм, шляхи їх реалізації та періодичне припинення фінансування з бюджетів усіх рівнів не сприяють покращенню довіри населення до нашої держави загалом, та при реалізації житлових програм зокрема.

Оскільки Україна на сьогодні немає достатнього власного досвіду із належного забезпечення громадян житлом, формування механізмів реалізації житлових програм, доречно скористатися напрацьованим досвідом країн, де вирішення аналогічних проблем успішно впроваджується в життя протягом досить тривалого часу.

Список використаної літератури

1. Досвід США щодо забезпечення громадян соціальним житлом [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://stroyrec.com.ua/news.php?id=6060>.
2. Непомнящий О. Особливості реалізації житлової політики у США та Канаді [Електронний ресурс] / О. Непомнящий. — Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2013-2/doc/3/04.pdf>.
3. Досвід житлової політики зарубіжних країн [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/May08/10.htm>.
4. Там само.
5. Інформаційна записка “Зарубіжний та міжнародний досвід забезпечення соціальної справедливості у суспільстві” [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.lir.lg.ua/docs/publikacii/izsc.pdf>.
6. Ничипоренко С. В. Інституційні основи моделі соціального житла: міжнародний досвід та напрями використання [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://journals.khnu.km.ua/vestnik/pdf/ekon/2012_1/247-252.pdf.
7. Яка ситуація із соціальним житлом в Європі? [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zemlyany.blox.ua/2008/08/Yaka-situatsiya-iz-sotsialnim-zhitlom-v-Yevropi.html>.
8. Досвід житлової політики зарубіжних країн...
9. Шевчук Т. В. Забезпечення населення соціальним житлом: світовий досвід / Т. В. Шевчук // Науковий вісник НЛТУ України [Текст]. — 2014. — Вип. 24.5. — С. 309.
10. Інформаційна записка “Зарубіжний та міжнародний досвід забезпечення соціальної справедливості у суспільстві”...

*Стаття надійшла до редакції 25.12.2016
Схвалена до друку редколегією 29.12.2016*

D. Kharechko

FOREIGN EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN ENSURING CITIZENS' RIGHTS TO HOUSING

This article considers the use of public administration mechanisms for the implementation of foreign citizens' rights to housing. The processes of using such mechanisms by foreign citizens are examined, the main directions for their usage are defined and the effectiveness of using separate public administration mechanisms for improving the public housing policy and proper implementation of citizens' rights to housing is determined. The means of implementing foreign citizens' rights to housing are systematized and the ways of foreign policy implementation in this sphere are analyzed. The article reveals the essence of public administration mechanisms for the implementation of public housing policy and defines certain aspects of foreign experience which, in view of specifics of our country, can be applied in Ukraine.

Key words: housing, foreign citizens, social housing, affordable housing, housing stock corporations, rental subsidy.