

## СОЦІАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ В ПРАКТИЦІ УПРАВЛІННЯ

УДК 351.778.51+365(477)

**Г. ЛОПУШНЯК,**  
*кандидат економічних наук*  
*(Львів)*

### **ЖИТЛОВА ПОЛІТИКА ЯК СКЛАДОВА ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ: ПРАКТИКА І ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ**

*Досліджено практику реалізації державної житлової політики України, проаналізовано виконання державних програм забезпечення житлом окремих категорій громадян, здійснено огляд зарубіжного досвіду державної підтримки у сфері житлового будівництва. Подано пропозиції щодо часткового поліпшення житлових умов населення України шляхом випуску житлових сертифікатів на частину суми знецінених заощаджень. Визначено критерії ринкової та соціальної доступності житла.*

Забезпечення доступності житла є однією з найважливіших соціальних проблем людського розвитку, оскільки, згідно із суспільним договором, житло входить до необхідного пакета основних прав людини, зобов'язання з реалізації яких бере на себе держава в особі державних та місцевих органів влади. Саме держава визначає пріоритети, форми і засоби своєї участі в реалізації громадянами конституційного права на житло виходячи із загальносуспільних інтересів, соціальної справедливості та економічних можливостей.

Питання поліпшення становища у сфері житлової політики закономірно посідають центральне місце в діяльності Президента України та органів державної виконавчої влади, а також у програмах політичних партій та рухів, адже закріплене Конституцією України право на житло виражає сутність задоволення житлових потреб суспільства. Від нього залежать конкретні права громадян, детально регламентовані в законах та інших нормативних документах. Законодавчо закріплені права громадян формують їх поведінку та дії органів державної влади, господарюючих суб'єктів у вирішенні житлових проблем.

Повне втілення таких прав, як право на людську гідність, принцип недискримінації, право на достатній рівень життя, право на вільний вибір місця проживання, право на свободу асоціації й висловлювання думок (наприклад, для квартиронаймачів та інших діючих у межах громади груп), право на особисту безпеку (у разі насильницького або безпідставного виселення чи інших форм примусу), право кожної людини не підпадати під безпідставне втручання в його особисте й сімейне життя, посягання на недоторканність її житла або таємницю кореспонденції, є необхідною умовою для використання і збереження всіма соціальними групами права на достатнє житлове забезпечення. Саме тому питання житлової політики як однієї з основних складових соціальної політики України є надзвичайно актуальними і потребують детального дослідження.

Значний внесок у вирішення дискусійних питань теоретичного характеру та вдосконалення практики реалізації житлової політики зробили такі вчені, як

Т. Д. Белкіна, В. О. Букіашвілі, В. Б. Жакіянова, О. Б. Гусев, Н. Б. Косарева, А. М. Кошева, Н. І. Олійник, В. В. Янукович та ін. Водночас недостатньо дослідженими залишаються проблеми реалізації громадянами України свого конституційного права на житло. З огляду на це, мета статі полягає у вивченні практики формування і реалізації житлової політики в Україні, а також виокремленні основних проблем у цій сфері та пошук шляхів їх вирішення.

Право громадян України на житло вперше було закріплене в Конституції СРСР 1977 р. як основне право людини і громадянина. Згодом воно дістало своє відображення в Конституції УРСР 1978 р. і було розвинуто в Конституції України та Житловому кодексі України. Враховуючи положення зазначених законодавчих актів, основними формами реалізації конституційного права на житло є: будівництво житла; придбання житла у власність; оренда житла; безкоштовне отримання житла або грошової компенсації відповідними категоріями громадян і невисока плата за квартиру та комунальні послуги.

В Україні налічується понад 14 млн. сімей, з яких більше 2,5 млн. – родини, які опинились у важких матеріальних умовах. При цьому велику роль відіграє славнозвісне “квартирне питання”. За офіційними даними, на кінець 2009 р. на квартирному обліку перебувало 1174 тис. сімей та однаків, що на 1237 тис. менше, ніж у 1995 р. Проте квартирна черга за рахунок отримання житла скоротилася тільки на 359 тис. (табл. 1), а зменшилася переважно за рахунок того, що частина громадян померла або вирішила житлову проблему без допомоги держави.

Про незадовільний стан забезпечення державою житлом громадян, які перебувають на квартирному обліку, свідчить і негативна тенденція в його отриманні: частка таких сімей та однаків скоротилася з 3,4% у 1995 р. до 0,9% у 2009 р.

У 2000–2008 рр. зворотну тенденцію демонструвала динаміка введення в експлуатацію загальної площі житла, яка збільшилася з 5558 тис. м<sup>2</sup> у 2000 р. до 10496 тис. м<sup>2</sup> у 2008 р. Але вже у 2009 р. в експлуатацію було введено тільки 6400 тис. м<sup>2</sup> житла. Такий спад у будівельній галузі став наслідком світової фінансової кризи, початок якої припав на кінець 2008 р. У 2010 р. ситуацію вдалося дещо виправити (було введено 9339 тис. м<sup>2</sup> житла). Зауважимо, що збільшення обсягів житлового будівництва відбулося частково за рахунок введення в експлуатацію приватних житлових будинків садибного типу, дачних і садових будинків з господарськими спорудами і будівлями. Проте, незважаючи на певні успіхи, Україні так і не вдалося досягти рівня 1990 р., коли в експлуатацію було введено 17447 м<sup>2</sup> житла.

*Таблиця 1*

**Динаміка показників житлової черги у 1995–2009 рр. (на кінець року) \***

Показник	Роки							
	1995	1997	2000	2001	2003	2005	2007	2009
Кількість сімей та однаків, які перебували на квартирному обліку (тис.).....	2411	2164	1765	1624	1460	1323	1252	1174
Кількість сімей та однаків, які отримали житло протягом року (тис.).....	82	47	32	29	25	20	17	11
Частка сімей та однаків, які отримали житло, у загальній кількості громадян, що перебувають на квартирному обліку (%).....	3,4	2,2	1,8	1,8	1,7	1,4	1,4	0,9

\* Розраховано автором на основі статистичної інформації про житловий фонд України за 1995–2009 рр. Держкомстат України (<http://www.ukrstat.gov.ua>).

Звернемо увагу і на невідповідність темпів зростання введення в експлуатацію житла темпам скорочення квартирної черги (рис. 1). За спостереженнями О. Сергієнка, однією з причин цього є збільшення середньої площі новозбудованого житла: “...Середня площа нових квартир зросла в півтора раза – з 73 до 108 м<sup>2</sup>. Кардинально змінився і тип нового житла: у 1990 р. індивідуальні будинки становили чверть (25,2%) новобудов, а у 2007 р. – понад половину (55,5%) (у 2009 р. – 66,3%. – Л.Г.). Якщо взяти до уваги, що в останній величині 24,5 пункта – сільські будинки, а решта 31% – міські котеджі, то стає зрозуміло..., що такі будинки споруджують заможні сім’ї, котрі й раніше були забезпечені житлом і не планували десятиліттями стояти у квартирній черзі”<sup>1</sup>. До речі, за розрахунками вченого, прогнозований термін очікування в черзі на житло становить 73,9 року.



\* Мається на увазі відношення до попереднього року.

\*\* Зменшення квартирної черги у 2000 р. взято у % до 1998 р., оскільки в 1999 р. розробка звітності не здійснювалась.

**Рис. 1. Співвідношення темпів зростання введення в експлуатацію житла і темпів зменшення квартирної черги**

(Побудовано автором на основі статистичної інформації про житловий фонд України та введення в експлуатацію житла (<http://www.ukrstat.gov.ua>)).

Слід зазначити, що останнім часом в Україні реалізуються затверджені Кабінетом Міністрів різноманітні програми забезпечення житлом окремих категорій громадян, а саме: державна програма забезпечення молоді житлом на 2002–2012 рр.; державне пільгове довгострокове кредитування індивідуальних сільських забудовників (програма “Власний дім”); комплексна програма забезпечення житлом військовослужбовців, осіб рядового і керівного складу органів внутрішніх справ, кримінально-виконавчої системи, службових осіб митних органів та членів їх сімей; військовослужбовців, які звільнені в запас або вийшли у відставку; громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; суддів; інвалідів по слуху та зору; розселення та облаштування депортованих кримських татар і осіб інших національностей, які повернулися на проживання до України; вчених Національної академії наук України. Крім того, запроваджено порядок надання безпроцентного кредиту для житлового будівництва або придбання квартир чи індивідуальних житлових будинків державним службовцям, які, відповідно до законодавства, потребують поліпшення житлових умов. Водночас зазначені програми не розв’язали житлової проблеми і в більшості своїй виявилися черговими декла-

<sup>1</sup> Сергієнко О. Черга завдовжки як життя, або 1/3 людського щастя. “Дзеркало тижня” від 15–21 листопада 2008 р. (<http://dt.ua/articles/55415>).

раціями. Це визнають і в державних органах, коли констатують, що “низький рівень забезпечення житлом громадян, що потребують поліпшення житлових умов відповідно до законодавства, залишається однією з найгостріших соціальних проблем в Україні, яка не може бути вирішена без участі держави”<sup>2</sup>. Неefективність деяких програм підтверджує і Рахункова палата України, яка, зокрема, визнала, що Міністерством фінансів та Міністерством економіки не були здійснені ефективні управлінські дії, пов’язані з виконанням Комплексної програми забезпечення житлом військовослужбовців, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України № 2166 від 29 листопада 1999 р. Також Рахункова палата зазначає, що існуюча система забезпечення житлом військовослужбовців і правоохоронців потребує вдосконалення та додаткового залучення крім бюджетних коштів інших джерел фінансування. Використання силовими органами протягом 2007, 2008 та 9 місяців 2009 рр. бюджетних коштів на загальну суму 1433,6 млн. грн. було неefективним і не дозволило забезпечити житлом військовослужбовців і правоохоронців<sup>3</sup>.

Отже, на нашу думку, важливим моментом у реалізації державної житлової політики має бути чітке визначення критеріїв ринкової та соціальної доступності житла. Основним критерієм ринкової доступності житла є час, протягом якого громадянин може поліпшити свої житлові умови. Цей часовий параметр (коефіцієнт доступності житла) залежить від рівнів доходів населення і цін на ринку житла (і ринку споживчих кредитів), а також обсягу бюджетних коштів, які держава спроможна і готова направляти на підтримку житлового забезпечення громадян. За цим параметром виділяється та частина населення, яка за своїми доходами, заощадженнями й іншими активами може самостійно забезпечити себе житлом, придбавши його у власність (у тому числі за допомогою іпотечних кредитів) чи взявши в ринкову оренду<sup>4</sup>.

У контексті зазначеного та з огляду на наслідки світової фінансової кризи, що вдарили по платоспроможності споживачів на ринку житла, актуальним, на нашу думку, було прийняття Закону України “Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва”, в якому дістало законодавче закріплення поняття “доступне житло”. “Доступне житло – збудовані і ті, що будуються за державної підтримки, житлові будинки (комплекси) та квартири”<sup>5</sup>.

За цим законом, державна підтримка будівництва доступного житла полягає у сплаті державою 30% вартості будівництва (придбання) доступного житла і (або) наданні пільгового іпотечного житлового кредиту в уповноваженому банку. Зауважимо, що ця підтримка надається з розрахунку не більш як 21 м<sup>2</sup> на 1 особу і додатково 10,5 м<sup>2</sup> загальної площі житла на сім’ю. Решту вартості житла громадя-

<sup>2</sup> Концепція Загальнодержавної програми забезпечення житлом громадян на 2009–2016 роки. Проект ([http://www.bizvolnet.org.ua/index.php?option=com\\_content&task=view&id=214&Itemid=82/](http://www.bizvolnet.org.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=214&Itemid=82/)).

<sup>3</sup> Див.: Про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів на будівництво (придбання) житла для осіб рядового і начальницького складу, а також військовослужбовців правоохоронних органів та Збройних Сил України. “Бюлетень Рахункової палати України”. К., Рахункова палата України, 2010 (<http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16726534>).

<sup>4</sup> Див.: П о в о р о з н и к В. І. Можливі напрями удосконалення житлової політики в Україні. Аналітична записка (<http://www.old.niss.gov.ua/Monitor/May08/10.htm>).

<sup>5</sup> <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

нин, який уклав договір про будівництво (придбання) доступного житла, сплачує за власні кошти. Для виконання цього закону було прийнято постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку надання державної підтримки для забезпечення громадян доступним житлом” (далі – Порядок) і “Про затвердження Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010–2017 роки” (далі – Програма).

Відповідно до Програми, у 2010 р. планувалося виділити на реалізацію її положень 1087,2 млн. грн., у тому числі з державного бюджету України – 1028,15 млн. грн., з місцевих бюджетів – 5,2 млн. грн. Проте у Державному бюджеті України на 2010 рік було заплановано лише 332,7 млн. грн., що становить 32,4% планових показників Програми, а реально профінансовано 72,4 млн. грн., або 7,05% прогнозу. Ще гірша ситуація з виконанням цієї Програми спостерігається у 2011 р. (у держбюджеті заплановано на 1050,55 млн. грн. менше, ніж передбачено Програмою). Отже, вже початок її реалізації супроводжується невиконанням її положень.

Досліджуючи державні гарантії у сфері забезпечення громадян житлом, хочемо звернути увагу і на вирішення житлових проблем молоді. Слід зазначити, що у 1998 р. для своєчасного забезпечення молодих сімей житлом за посередництва Фонду сприяння молодіжному житловому будівництву започатковано реалізацію Програми надання пільгових довгострокових кредитів молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) і придбання житла. Однак результати її виконання у 1998–2002 рр. не підтвердили очікувань молодих людей. За перші 5 років з бюджетів усіх рівнів було виділено лише 225,29 млн. грн., що дало змогу надати кредити 3,97 тис. молодих сімей і проінвестувати будівництво 268,72 тис. м<sup>2</sup> житла (табл. 2). Водночас тільки на квартирному обліку у 2002 р. перебувало 88,5 тис. молодих сімей, що свідчить про мізерність її бюджетного фінансування. Підтримка державою молодого покоління у вирішенні житлової проблеми дістала своє продовження у прийнятій у 2002 р. Державній програмі забезпечення молоді житлом, розрахованій на період до 2012 р. (далі – Державна програма) <sup>6</sup>. Зокрема, передбачено залучити близько 5,8 млрд. грн. на будівництво житла для молоді, завершити довгобуду загальною площею 1,5 млн. м<sup>2</sup> і забезпечити житлом понад 20 тис. молодих сімей.

Таблиця 2

**Динаміка розвитку молодіжного житлового кредитування в Україні в 1998–2009 рр.**

Рік	Видатки зведеного бюджету для надання пільгових кредитів молоді (млн. грн.)	у тому числі		Кількість наданих кредитів (од.)	Обсяг проінвестованого житла (тис. м <sup>2</sup> )
		видатки державного бюджету України (млн. грн.)	видатки місцевих бюджетів (млн. грн.)		
1998	13,18	6,20	6,98	305	21,94
1999	16,58	5,64	10,94	348	27,94
2000	75,74	60,71	15,03	1421	93,22
2001	62,65	54,78	7,87	1063	69,08
2002	57,14	48,31	8,83	828	56,54
2003	87,08	69,36	17,72	1123	78,74
2004	142,33	122,70	19,63	1601	113,37
2005	131,39	110,57	20,82	1089	79,83

<sup>6</sup> Див.: Державна програма забезпечення молоді житлом на 2002–2012 роки. Постанова Кабінету Міністрів України № 1089 від 29.07.2002 р. (<http://zakon1.rada.gov.ua>).

Закінчення таблиці 2

2006	125,02	91,00	34,02	646	45,65
2007	145,72	94,27	61,45	632	44,98
2008	133,34	76,80	56,54	486	35,23
2009	34,19	0	34,19	127	9,32

\* Складено на основі: Динаміка розвитку молодіжного житлового кредитування (<http://www.molod-kredit.gov.ua/stats.php>).

Реалізація даної програми передбачає 3 етапи. На першому (2002–2005 рр.) планувалося виділити з державного бюджету 1 157,39 млн. грн.; на другому (2006–2009 рр.) – 2 551,88 млн. грн.; на третьому (2010–2012 рр.) – 2 100,85 млн. грн. Досягнення запланованих показників її положень передбачається шляхом активізації надання пільгових молодіжних довгострокових кредитів на будівництво і придбання житла, а також суттєвого збільшення бюджетних коштів. Проте аналіз виконання Державної програми на першому і другому етапах дає підстави стверджувати про її фактичну декларативність. За 2002–2005 рр. обсяги видатків державного бюджету на ці потреби становили всього 350,94 млн. грн., або 30,3% від запланованого. На виконання її другого етапу з державного бюджету було виділено 262,07 млн. грн., або 10,3% планових завдань. У сукупності видатки бюджетів усіх рівнів на пільгове молодіжне кредитування у 2002–2009 рр. становили 856,21 млн. грн., а за весь період існування молодіжних житлових кредитів (1998–2008 рр.) – 1 024,36 млн. грн. Це дало змогу надати кредит 9,67 тис. молодих сімей та проінвестувати будівництво 675,84 тис. м<sup>2</sup> житла <sup>7</sup>, що становить 0,9% загальних обсягів введення житла в державі. Все це свідчить про неефективність запроваджуваних інструментів у системі житлових відносин і відсутність системних дій органів державної влади, а також про здебільшого декларативний характер запланованих заходів щодо поліпшення житлових умов громадян України.

Підтвердженням цього є практика надання у 2006–2007 рр. іпотечних кредитів, які внаслідок невтручання держави в регулювання рівноваги попиту і пропозиції на житловому ринку стимулювали не тільки зростання попиту на житло, а й значне підвищення його вартості. Це забезпечило надприбутки будівельним організаціям, банкам, посередникам на ринку нерухомості та в черговий раз спричинило втрату довіри населення до держави як регулятора соціальних процесів і до Президента України як гаранта забезпечення конституційних прав людини.

Самоусунення держави від проблем громадян країни, пов'язаних з поверненням іпотечних кредитів, що виникли через різке підвищення курсу долара (у 2006–2007 рр. більшість іпотечних кредитів були видані саме в цій валюті), та спрямування своєї підтримки, зазвичай, тільки на допомогу проблемним банкам ще більше посилює недовіру населення до іпотеки і до органів державного та муніципального управління, а саме до їх спроможності провадити ефективну політику захисту прав своїх громадян, особливо в умовах кризи. Реальною підтримкою і населення, і банків у цій ситуації, на нашу думку, могла б стати певна грошова компенсація банкам, розраховувана виходячи з різниці курсу відповідної валюти іпотечного кредитування. Отже, держава повинна була взяти на себе ті додаткові фінансові зобов'язання, які виникли у позичальників унаслідок різкого підвищення валютного курсу, за умови вчасного погашення громадянином базової суми

<sup>7</sup> Див.: Динаміка розвитку молодіжного житлового кредитування (<http://www.molod-kredit.gov.ua/stats.php>).

боргу з відповідними процентами за користування кредитом; банки ж, у свою чергу, мали б відмовитися від отримання додаткових процентів за надання кредитів за умови дострокового їх погашення, навіть якщо таке не було передбачене договором про кредитування.

Вважаємо, що до основних причин недовіри населення до іпотеки, яка є актуальною і сьогодні, слід віднести:

- досить високі процентні ставки за кредитами і короткий строк їх погашення;
- непрозорі для банку джерела доходів осіб, які бажають отримати кредит;
- недостатньо високий рівень доходів громадян;
- економічну нестабільність підприємств-роботодавців;
- нерозвинутість такої інфраструктури іпотечного ринку, яка б дозволила підвищити надійність системи довгострокового кредитування, створення передумов для залучення інвестицій у цю сферу;
- відсутність ринку іпотечних облігацій.

Зазначимо, що іпотечний механізм кредитування є більш характерним для вже сформованого, сталого ринку житла, який перебуває в динамічній рівновазі. На жаль, у нашій країні тільки розпочався процес формування такого ринку. Тому для вирішення проблеми забезпечення громадян доступним житлом доцільно використати досвід інших країн у залученні коштів будівельними ощадними касами (БОК). Так, у Німеччині за час існування системи БОК мобілізовано й надано у вигляді кредитів 800 млрд. євро. Кожна третя із 45% німецьких сімей має договір будівельного заощадження. Через систему будівельних заощаджень зведено 45% житла, або 13 млн. квартир<sup>8</sup>. Така система набула поширення по всій Європі.

Слід зауважити, що БОК існують як у чистому вигляді, так і в змішаному. У першому випадку “...квартира протягом усього процесу залишається у власності БОК до повної виплати покупцем суми кредиту. У Німеччині БОК користуються власними активами, не залучаючи фінансування ззовні. В інших європейських державах можливе залучення коштів інвесторів”<sup>9</sup>. Юридично БОК є товариствами взаємного кредитування. Строк внесення передоплати становить 5 років, яка зазвичай дорівнює 30–40% вартості житла. Максимальний строк кредитування коливається від 12 до 18 років, а ставка – 3–5% річних. Держава практикує різного роду субсидії для пільгових категорій громадян і для молодих державних службовців, що мають родину і дітей. Особливо така практика субсидування поширена у Швеції.

Алгоритм дії БОК у змішаному вигляді полягає в такому: банк переконується в кредитоспроможності клієнта протягом визначеного часу (до 3 років), відкриваючи йому рахунок, на який здійснюються відрахування із зарплати та інших доходів. За цей період необхідно накопичити 30% вартості житла, після чого банк може виступити посередницькою ланкою між БОК і клієнтом, прокредитувавши залишок суми. У цьому разі квартира залишається у власності банку до закінчення виплат за кредитом, однак покупець може вселятися в неї відразу після укладання договору. Строк кредитування становить від 10 до 36 років, ставка – 5–7% річних.

<sup>8</sup> Див.: Грачев И. Д. В Госдуму внесен проект закона “О строительно-сберегательных кассах” (<http://www.grachev.ru/newstext/news/id/722886.html>).

<sup>9</sup> П о в о р о з н и к В. І. Знач. праця.

Таким чином, можна стверджувати, що БОК є доступнішим інструментом кредитування, оскільки, за підрахунками експертів, для отримання кредиту в БОК, як правило, необхідно мати доход, удвічі менший, ніж для отримання іпотечного кредиту. Саме тому БОК мають усі підстави стати альтернативою соціальної іпотеці, підтвердженням чого є те, що в європейських країнах їх основні клієнти – фізичні особи з рівнем доходів, нижчим за середній.

Слід зазначити, що, попри відсутність в Україні класичних БОК, вітчизняні банки поступово впроваджують окремі їх елементи з метою залучення довгострокових накопичень, які клієнти здійснюють для купівлі житла. Як правило, банки включають їх у свої стандартні депозитні та іпотечні програми. Винятком є банк “Аркада”, в якому існувала власна кредитно-накопичувальна схема кредитування в більш-менш чистому вигляді, але потім її закрили.

Отже, через відсутність системних дій влади у сфері житлової політики та доступних для більшості населення механізмів реалізації свого права на житло рівень забезпечення громадян України доступним житлом є доволі низьким і залишається однією з найгостріших соціальних проблем, яка не може бути вирішена без участі держави. Для громадян, які потребують соціального захисту з боку держави щодо реалізації права на житло, варто використовувати критерії соціальної доступності житла, основним з яких також є час, протягом якого громадянин може отримати житло на умовах безплатного користування, соціального чи некомерційного наймання або придбати його у власність за допомогою участі в соціальних житлових програмах. При цьому житло має відповідати сучасним уявленням про комфорт, а плата за проживання в ньому – становити прийнятну частку сімейного доходу. Цей критерій визначає рівень державної, в тому числі й муніципальної, участі в соціальному захисті незаможних і соціальній підтримці інших малозабезпечених груп населення.

Законом України “Про житловий фонд соціального призначення” визначено правові, організаційні та соціальні засади державної політики щодо забезпечення конституційного права соціально незахищених верств населення України на отримання житла. У ньому зазначається, що “соціальне житло – житло всіх форм власності (крім соціальних гуртожитків) з житлового фонду соціального призначення, що безоплатно надається громадянам України, які потребують соціального захисту, на підставі договору найму на певний строк”. Як бачимо, з соціального житла виключено гуртожитки, проте вже в інших абзацах вказується, що “соціальний гуртожиток – це соціальне житло”, і що до житла з житлового фонду соціального призначення належать не тільки квартири в багатоквартирних житлових будинках, садибні (одноквартирні) житлові будинки, які надаються громадянам у порядку черги на одержання соціального житла, а й житлові приміщення в соціальних гуртожитках, які надаються громадянам на час їх перебування на соціальному квартирному обліку за умови, що таке житло є єдиним місцем їх проживання. Отже, визначення поняття “соціальне житло” потребує уточнення.

За часів радянської влади основним принципом, за яким формувалася державна житлова політика, був принцип безплатного розподілу житла. Житлові правовідносини в Україні і досі регулюються Житловим кодексом Української РСР, прийнятим ще 30 червня 1983 р., проте визначення “безплатного” житла зазнало певних змін. З набуттям чинності у 2007 р. Закону України “Про житловий фонд соціального призначення” виникла плутанина щодо терміна “соціальне житло”.



До 2007 р. соціальними називали квартири, які громадяни, що перебували в черзі на поліпшення житлових умов, отримували в постійне користування і які, відповідно до Закону України “Про приватизацію державного житлового фонду”, можна було оформити у власність. На сьогодні “...соціальне житло не підлягає піднайму, бронюванню, приватизації, продажу, даруванню, викупу та заставі”<sup>10</sup>.

Отже, чинне законодавство передбачає створення житлового фонду, який безплатно надаватиме громадянам, які потребують соціального захисту, житло, але тільки для тимчасового користування без права піднайму, бронювання, приватизації, продажу, дарування, викупу та застави. Ми вважаємо такий підхід правильним, оскільки соціальний статус громадянина може змінюватися протягом життя завдяки підвищенню заробітку. Проте не можна погодитися з тим, що наймач соціального житла у разі перевищення середньомісячного сукупного доходу його та членів сім’ї за попередні два роки поспіль з розрахунку на одну особу розміру опосередкованої вартості найму житла у відповідному населеному пункті та прожиткового мінімуму втрачає право на таке житло і зобов’язаний протягом трьох місяців з дня розірвання договору добровільно звільнити надане житлове приміщення. За два роки назбирати гроші на придбання власного житла або хоча б на перший внесок для отримання іпотечного кредиту, на жаль, практично неможливо. Тому всі накопичені за цей час кошти підуть на наймання житла за ринковими цінами, і людина знову може опинитись у групі осіб, які потребують соціального захисту. На нашу думку, доцільніше було б надати певні пільги (зниження процента за кредитом, безпроцентне кредитування, погашення певної суми кредиту тощо) такій категорії осіб у разі купівлі житла на умовах кредитного договору. Ми вважаємо, що тільки після отримання можливості переселення в інше помешкання можна говорити про підстави для виселення із соціального житла. При цьому слід урахувати й те, що громадянин разом із членами своєї сім’ї, які брали участь у зазначеній соціальній програмі, має право тільки один раз у житті скористатися такими державними пільгами.

Аналізуючи програми будівництва соціального житла в Україні (а їх чимало — загальнодержавних, цільових за категоріями населення, для військовослужбовців, для чорнобильців, для депортованих народів, регіональних), на жаль, змушені констатувати, що за всієї їхньої теоретичної привабливості, в умовах економічної кризи успішно втілити їх можна хіба що на папері. У західних країнах соціальне житло малозабезпеченим людям надають лише в оренду за символічну плату. Так, у Німеччині їм надають грошову допомогу для самостійної оренди житла в приватному секторі. “Більше половини населення країни орендує квартири чи будинки, а у великих містах, таких як Берлін чи Гамбург, частка орендарів становить понад 80%”<sup>11</sup>.

У США практикується надання субсидій малозабезпеченим громадянам, котрі орендують житло. При цьому в разі збільшення доходів реципієнта програми його не виселяють, а лише припиняють видачу субсидії. Слід зазначити, що сьогодні реципієнтами програм з надання соціального житла у США є дійсно найбідніші прошарки населення, оскільки низька якість житла, а також несприятливе оточення районів із соціальною забудовою не приваблюють заможних людей.

<sup>10</sup> Див.: Закон України “Про житловий фонд соціального призначення” № 3334-IV від 12.01.2006 р. “Законодавство України” (<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>).

<sup>11</sup> П о в о р о з н и к В. І. Зазнач. праця.

У Франції близько 17% родин користуються соціальним житлом. Приватні компанії, що його споруджують, одержують право на податкові пільги, а після завершення будівництва вони віддають це житло в оренду малозабезпеченим громадянам за встановленими державою цінами. Такі приватні компанії розділяють з місцевою владою повноваження щодо встановлення осіб, яким буде надане право на соціальне житло. У середньому черга на його одержання становить 10 місяців. Відповідний розмір орендної плати є набагато меншим, ніж на ринку. Крім того, приблизно половина мешканців користуються ще й житловими субсидіями.

Взагалі сектор соціального житла в Голландії, Швеції, Великобританії, Данії, Франції та Фінляндії дорівнює 15–35% від загального житлового фонду. В європейських державах на соціальні житлові програми виділяють значні кошти – від 0,1–0,3% ВВП в Італії і Греції до 1,2–1,4% ВВП у Фінляндії, Данії й Австрії. Франція на придбання житла у власність чи на його безплатне (пільгове) надання виділяє щороку 1,9% ВВП <sup>12</sup>.

В Україні соціальне житло майже не будують. Існує єдиний механізм, коли спочатку на комерційних засадах зводиться будинок, а потім за договором 10–15–20% квартир у забудовника забирають. Це зазвичай і називають фондом соціального житла, хоча на практиці таке житло рідко дістається саме незахищеним верствам населення.

За словами Уповноваженого з прав людини в Україні, “державою фактично знята з себе відповідальність за розв’язання житлової проблеми. Прийнятий у 2006 р. Закон України “Про житловий фонд соціального призначення” не діє. Кошти на будівництво соціального житла п’ятий рік поспіль не виділяються. Не передбачено таких витрат і держбюджетом на 2011 р. Водночас середньостатистичний працівник, отримуючи за місяць заробітну плату, що дорівнює двом прожитковим мінімумам, спроможний забезпечити найнеобхіднішим лише себе й одну дитину. На решту, зокрема на житло, коштів не залишається. Відтак у країні наявна глибока системна житлова криза” <sup>13</sup>.

Порівнюючи сучасний рівень житлового будівництва з аналогічним показником часів УРСР, можна констатувати невтішну динаміку. Так, у 1980 р. було споруджено 17,3 млн. м<sup>2</sup> житла, у 1985 р. – 19,2 млн. м<sup>2</sup>, у 1990 р. – 17,5 млн. м<sup>2</sup>, а за роки незалежності України зазначений показник був найвищим у 2008 р. – 10,5 млн. м<sup>2</sup>, що становить тільки 60% рівня будівництва у 1990 р. (рис. 2). І це за сучасніших технологій, якісніших матеріалів, машин і механізмів. За кількістю зданих квартир динаміка також є невтішною: у 1990 р. їх було 279 тис., у 2008 р. – 94 тис., а у 2010 р. – тільки 77 тис., з них “черговикам” безплатно було виділено 235 тис., 17 тис. та 11 тис. квартир, відповідно.

Очевидно, що за такої тенденції в будівництві житла та русі квартирної черги отримати житло середньостатистичному українцю можна у кращому випадку в глибокій старості, а то й після смерті, оскільки тривалість чекання в черзі становить 73 роки.

Виходом із цієї ситуації, на нашу думку, є, насамперед, урегулювання квартирної черги відповідно до Конституції України (тобто держава повинна надати

<sup>12</sup> Див.: т а м ж е.

<sup>13</sup> Див.: Про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, 2011 ([http://www.ombudsman.kiev.ua/dopovid\\_6/Dop6\\_Zmist.htm](http://www.ombudsman.kiev.ua/dopovid_6/Dop6_Zmist.htm)).

можливість громадянам або придбати житло, або побудувати його, або зняти, а безплатним житлом забезпечити тільки вразливі верстви населення).



**Рис. 2. Динаміка введеного в експлуатацію житла та кількості збудованих і отриманих квартир в Україні у 1980–2010 рр. \***

\* Побудовано автором на основі статистичної інформації про житловий фонд України та введення в експлуатацію житла (<http://www.ukrstat.gov.ua>).

Частково вирішити свої житлові проблеми громадяни України могли б за умови повернення їм знецінених грошових заощаджень, розміщених ними в установах Ощадбанку СРСР. У цій ситуації, на наш погляд, доцільним є випуск житлових сертифікатів на частину суми знецінених заощаджень — їх можна було б обміняти на квадратні метри житла, яке зводилося б за підтримки держави. У такий спосіб держава може підтримати будівельну галузь і водночас частково вирішити питання погашення знецінених заощаджень, оскільки їх неповернення спричиняє додаткову соціальну напруженість у суспільстві. Цей підхід можна застосувати і для підтримки інших галузей, які виробляють продукцію підвищеного попиту, наприклад, автомобілі, побутову техніку тощо.

Отже, ми змушені констатувати, що з часу здобуття незалежності Україна так і не змогла виробити нові дійові механізми, які давали б змогу більшості громадян придбати, збудувати власне житло чи отримати його безплатно.

Ураховуючи наведене, ми дійшли таких висновків.

1. Житлова політика є однією з основних складових соціальної політики України, оскільки забезпечення громадян житлом — конституційний обов'язок держави у сфері реалізації соціальних прав кожної людини.

2. Аналіз проведених заходів у сфері реалізації державної житлової політики України свідчить про відсутність дійових механізмів забезпечення громадян доступним житлом. До такої ситуації, на нашу думку, призвели безсистемні дії органів державної влади, а також здебільшого декларативний характер запланованих заходів щодо поліпшення житлових умов громадян України.

3. В умовах формування сталого ринку житла БОК є більш доступним інструментом кредитування, ніж іпотека, оскільки ним можуть скористатися навіть ті громадяни, у яких дохід є вдвічі меншим за необхідний для отримання іпотечно-го кредиту.

4. Придбання житла для української сім'ї із середньостатистичними доходами (2,5–5 тис. грн. на місяць) стане доступнішим, якщо державні кошти направити не на компенсацію комерційним банкам зниження іпотечної процентної ставки із сьогоднішніх 18% до 5–7%<sup>14</sup>, а на будівництво певної кількості квартир щороку. При цьому слід було б зменшити загальну площу одиниці такого житла, розробивши спеціальні проекти одно-, дво- і трикімнатних квартир. Дане житло доцільніше віддавати не безплатно, а надавати в оренду з можливістю подальшої його приватизації після сплати повної вартості у вигляді щомісячної орендної плати, скоригованої на індекс інфляції. Це дозволило б збільшити фонд державного житла в Україні, що позитивно вплине не тільки на діяльність будівельної галузі, а й на зниження безробіття в державі.

*Стаття надійшла до редакції 13 вересня 2011 р.*

---

---

<sup>14</sup> Ставка, за якою сім'я із середньостатистичними доходами буде спроможна погашати іпотечний кредит.