

**П.С.Ещенко**, д-р экон. наук,

**Л.П.Чубук**, канд. экон. наук

Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко

## СОЦИАЛЬНОЕ ЖИЛЬЁ И МОДЕЛИ ЕГО ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ<sup>1</sup>

*Рассматривается современное состояние жилья в национальной экономике. Развитие сектора социального жилья связывается с коррекцией общей экономической политики, в которой бы сочетались два типа (модели): политика эффективности и политика перераспределения. Сформулированы предложения относительно концептуальных основ предоставления и развития социального жилья в Украине.*

Жильё является одним из основных показателей определения уровня жизни народонаселения, а его строительство – важной сферой экономики. Жилищный фонд с учётом дачных и садовых домов составляет более четверти воспроизводимого недвижимого имущества. Практика бесплатного обеспечения жильём, сложившаяся в СССР, воспроизводила, в основном, жилищный дефицит и всевозрастающую очередь. Ограничительные нормы максимального размера получаемого жилья – не больше 13,65 кв. м на человека – создавали ситуации, когда большинство граждан в течение жизни должны были по 2–3 раза решать жилищную проблему. В пореформенный период в Украине несостоятельность государства как монопольного инвестора, подрядчика и собственника ещё больше усложнила решение жилищной проблемы. Ввод жилья сократился с 14,5 млн кв. м общей площади в 1991 году до 5,6 млн кв. м – в 2000-м (или в 2,6 раза) и до 10,2 млн кв. м – в 2007-м. Несмотря на увеличение объёмов строительства, за последние семь лет количество квартир, введённых в эксплуатацию, уменьшилось. Так, в 2000 году оно составляло 62,6 тыс., а в последующие годы этот показатель вырос до 94,6 тыс. (против 279 тыс. в 1990-м). Эта тенденция обусловлена тем, что в стране стремительно растёт число многокомнатных квартир. В 2007 году в эксплуатацию введено 1837 таких квартир (средняя площадь 7-комнатной квартиры достигает 308 кв. м, а 8-комнатной – 457).

Существенно изменилась и структура строительства по типу жилья. Если в 1990 году индивидуальные дома составляли четверть всей площади, то в 2007-м этот показатель превысил 55%<sup>2</sup>. Рост частного коттеджного строительства свидетельствует об увеличении количества обеспеченных людей.

При этом почти 13% населения Украины вообще не имеет отдельного жилья, однако, как свидетельствует статистика, очередь на его полу-

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена при финансовой поддержке Государственного фонда фундаментальных исследований Украины.

<sup>2</sup> См.: *Сергієнко О.* Дармове житло: як воно будується і розподіляється поміж пільговиками // Урядовий кур'єр. – 2008. – 5 листопада.

чення кожного зменшується<sup>3</sup>. В 2007 році вона вже була на 1,15 млн сімей менше, ніж в 1995-м, а жильє за цей період отримали всього 273 тис.<sup>4</sup>. Слідовательно, 877 тис. сімей з неї було виведено або ж вони самостійно вирішили проблему жилья.

Значительная часть жилищного фонда в стране нуждается в реконструкции и модернизации. По некоторым данным, техническое состояние приблизительно 10% жилищного фонда не соответствует техническим нормам. Статистика также свидетельствует, что ежегодно плановой реконструкции требуются около 10,2 млн кв. м<sup>5</sup>.

Особенно остро стоит проблема реконструкции домов первых массовых серий, которых только в 1955–1965 годах возведено общей площадью около 15 млн кв. м. Проектный срок их эксплуатации составляет 50 лет, а это значит, что приближается их физический и моральный износ. Реконструкция будет не только социально, но и экономически оправданной – например, согласно подсчётам специалистов, затраты на реконструкцию крупнопанельных домов окупятся уже за 4–6 лет, а в дальнейшем дадут экономию за счёт уменьшения расходов тепловой энергии до 40%<sup>6</sup>. Разумеется, что значительные объёмы затрат, необходимые для реконструкции жилищного фонда, не могут быть профинансированы только за счёт государственного бюджета. На наш взгляд, основными источниками должны стать местные бюджеты (с ежегодным предоставлением средств), льготные кредиты населению, инвестиции предпринимателей, стимулируемые продажей последним прав на аренду нежилых помещений и специальными налоговыми льготами.

Качество жилья на вторичном рынке Украины, в основном, крайне низкое, а обеспеченность им населения не отвечает стандартам не только западных, но и восточноевропейских стран. В среднем она составляет 22,5 кв. м на человека<sup>7</sup>, в большинстве же развитых стран Европы стандарты обеспечения жилой площадью – 35–45 кв. м, а в постсоциалистических странах ЦСР – 23–30 кв. м<sup>8</sup>. По этому показателю Украина отстаёт от развитых стран мира в 1,5–2 раза.

Чтобы построить эффективный рынок жилья, необходимо быстрыми темпами наращивать строительство, которое в последнее время сильно затормозилось вследствие кризиса. Причём спад наблюдается по всем источникам финансирования и формам собственности (за исключением индивидуального строительства). Произошло обвальное сокращение, в первую очередь, объёмов государственного строительства (за период 1991–2000 годов общие объёмы ввода в эксплуатацию жилья за счёт всех источников финансирования сократились в 3,1 раза, а за счёт средств государственного бюджета – в 5,9<sup>9</sup>). Только в 2001–2002 годах в связи с общеэкономическим подъёмом начался рост объёмов жилищного строительства<sup>10</sup>.

<sup>3</sup> См.: Житловий фонд України (1990–2007 рр.) // <http://www.ukrstat.gov.ua>.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> *Ещенко П.С., Кваснюк Б.Є., Бірюков О.А.* Нова модель держави. – Слов'янськ, 2002. – С. 129.

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> См.: Житловий фонд України (1990–2007 рр.) // <http://www.ukrstat.gov.ua>.

<sup>8</sup> См.: Housing statistics in the European Union 2005/2006. – Italy: CSR Rome, 2006. – P. 52.

<sup>9</sup> См.: Введення в експлуатацію житла (1980–2007 рр.) // <http://www.ukrstat.gov.ua>.

<sup>10</sup> Там же.

Жилищная недвижимость – это особый объект государственной политики во всех странах мира. Например, в странах Европейского Союза начиная с 1990-х годов осуществляются значительные капиталовложения в формирование основных средств, большая часть которых приходится именно на строительство. В Германии ежегодные вложения в эту отрасль превышают 30% всех внутренних инвестиций, во Франции, Нидерландах, Австрии, Италии, – почти 25%. Кроме того, государства ЕС-15 ассигнуют немалые средства в текущее содержание жилья<sup>11</sup>.

Вышеизложенное свидетельствует о необходимости наращивания в Украине объёмов жилищного строительства, особенно за счёт средств населения.

Первичный рынок жилья в стране не однороден как на локальном и региональном, так и на инвестиционном уровнях. Около 80% ежегодного объёма жилья возводится в городах<sup>12</sup>. Наиболее развит этот сегмент рынка в столице, где объёмы ежегодного жилищного строительства выросли с 1995 до 2007 года в 3,3 раза – с 419 тыс. кв. м до 1,4 млн кв. м<sup>13</sup>. Активность на первичном рынке недвижимости наблюдается и в таких областях, как Винницкая, Днепропетровская, Донецкая, Львовская, Одесская и Харьковская<sup>14</sup>.

Растёт доля жилищного строительства за средства индивидуальных инвесторов, что отражает процесс постепенного становления рыночных механизмов создания, финансирования и распределения недвижимости. С 1991 по 1996 год она увеличилась с 28,2 до 51,4% (почти вдвое), а затем ежегодно составляла больше 50%<sup>15</sup>.

Объёмы строительства жилья в Киеве за период с 1996 года по разным программам свидетельствуют о стабильно высокой доле (в среднем около 90%) строительства за счёт средств населения. Однако потребность в жилье не уменьшается, квартирная очередь продвигается так, что при жизни человек не успевает получить квартиру. Прогнозируемый срок ожидания квартиры в стране можно вычислить, если разделить размер очереди (около 1 млн 252 тыс. семей) на количество предоставленных квартир – почти 17 тыс. (по данным 2007 года). Таким образом получаем 74 года<sup>16</sup>! Очевидной является необходимость формирования и реализации жилищной политики принципиально нового качества, учитывающей потребности в жилье социально уязвимых слоёв населения.

Основное препятствие на пути реализации рыночных способов обеспечения населения жильём – низкий уровень доходов людей. Минимальная и средняя заработная плата в Украине в десятки раз ниже, чем в странах с развитой экономикой, заметно отстаёт она и от стран Восточной Европы. Скажем, в 2007 году средняя зарплата у нас была меньше, чем в Словении, на 1090 евро, Чехии – на 586, Венгрии – на 541<sup>17</sup>. По-

<sup>11</sup> Ситулин Н. Квартирный вопрос не испортил западных европейцев // Янус нерухомість. – 2003. – Вересень. – № 17 (222). – С. 19.

<sup>12</sup> См.: Введення в експлуатацію загальної площі житла та кількість збудованих квартир (1990–2007 рр.) // <http://www.ukrstat.gov.ua>.

<sup>13</sup> См.: Введення в експлуатацію житла за 2007 р. // <http://www.ukrstat.gov.ua>.

<sup>14</sup> Там же.

<sup>15</sup> Там же.

<sup>16</sup> См.: Сергієнко О. Дармове житло: як воно будується і розподіляється поміж пільговиками.

<sup>17</sup> Либанова Э. Ценностные ориентиры и социальные реалии украинского общества // Экономика Украины. – 2008. – № 10. – С. 124.

нятно, что подавляющее большинство украинских семей не могут построить собственное жильё.

Доступность жилья определяется соотношением цены на него и дохода семьи, при этом учитываются социально-экономические факторы, исторически-национальные особенности народонаселения, а также уровень развития страны. Скажем, в Великобритании соотношение средней стоимости дома и величины средней заработной платы составляет 3,5–4 единицы, что отвечает стандартам жизни страны<sup>18</sup>. В России стандартом доступности приличного жилья, по мнению экспертов, является ситуация, когда среднестатистическая семья может приобрести по средней рыночной цене стандартную двухкомнатную квартиру (общей площадью 48 кв. м в блочном или панельном доме, расположенном неподалеку от центра города), тратя ежемесячно не более 25–35% своего дохода на обслуживание кредита<sup>19</sup>. В европейских странах дом обходится, как правило, в 4–6-годовых зарплат. В Украине же при средней заработной плате 1917 грн (ноябрь 2008 года) и цене квартиры (48 кв. м) 2200 долл. за 1 кв. м период накопления на жильё составляет 27,5 года. Средняя цена коттеджа в Киевской области в ноябре 2008 года составляла 321,974 тыс. долл., а в Киеве – 418, 659 тыс. долл. США<sup>20</sup>.

Необходимо учитывать и то, что, согласно результатам анализа Компании по исследованию потребления "Покупательная способность Европы" (GFK Purchasing Power Europe), в течение 2008 года каждый европеец на потребительские товары в среднем тратил 12,5 тыс. евро, а среднестатистический украинец – 1,688 тыс. Украинцы могут потреблять лишь 9% той суммы, которую на потребительские товары тратят немцы, занимающие по потреблению среди 41 страны Европы 10 место<sup>21</sup>. Именно по этим причинам индекс доступности жилья в Украине на сегодняшний день составляет 5–7%. Его следует поднять до уровня не менее 70%. Тогда большинство населения будет иметь возможность платить за улучшение жилищных условий в течение 15–30 лет, как это делается во всём цивилизованном мире.

Такое положение вещей в Украине в большой мере обусловлено экономической политикой, которая представляет собой копию западных моделей (эффективной политики) и не пригодна для нас. Она не отвечает национальным стратегическим интересам, хотя цели экономической политики высокоразвитых стран и нашей страны совпадают (экономический рост, экономическая эффективность, социальная эффективность). Что же касается средств достижения этих целей, то они находятся на разных уровнях развития, правового обеспечения и осознания. Это особенно хорошо видно сегодня на фоне экономического кризиса.

В связи с глубочайшим кризисом всей социальной сферы Украины необходимо заменить существующую модель экономической политики смешанной, в которой бы сочетались два типа (модели): политика эффективности и политика перераспределения. Первая направлена на

<sup>18</sup> Доступное жильё по-английски // Проект "Developer". – С. 18 // <http://www.develop.com.ua>.

<sup>19</sup> См.: *Лесняк Е.А.* К вопросу о доступном и комфортном жилище // Материалы международной научной конференции "Вектор архитектурного образования – рациональный прагматизм или концептуальные фантазии". – 17–23 сентября 2006 г. // <http://www.maca.ru>.

<sup>20</sup> Еженедельник 2000. – 2008. – № 50 (442). – 12–18 декабря. – Е4.

<sup>21</sup> Еженедельник 2000. – 2008. – № 49 (441). – 5–11 декабря. – Е1.

улучшение общественного благополучия путём наращивания общенациональных объёмов всех социальных благ, то есть рост экономики, совершенствование её структуры и повышение качества воспроизводимых благ, обеспечение законности и порядка, свободы, культуры, безопасности и т. д. Вторая предусматривает перераспределение объёма благ в обществе между разными социальными группами и направлена на повышение благосостояния определённой социальной группы, сектора общества или слоя населения через отвоёвывание или выторг для этой группы большей доли без существенного увеличения общего объёма общественных благ. То есть эта модель предполагает механизм ущемления более обеспеченной группы граждан.

В Украине разница в доходах между 10% самых богатых и 10% самых бедных достигла 1:40, в то же время в Европе этот разрыв составляет 1:5–1:6, в России – 1:23<sup>22</sup>. По данным психологов, этот разрыв не должен превышать 7 раз, иначе в обществе сложится убеждение, что жизнь слишком несправедлива. Использование смешанной модели будет способствовать перераспределению благ в пользу малообеспеченных и позволит многим семьям выйти на стандарты расходов на потребительские товары и жильё, адекватные современным моделям социально ориентированной экономики. Это во-первых. Во-вторых, личный и творческий потенциал этого слоя населения станет важным ресурсом общества и новой экономики. В-третьих, создание рынка, направленного на потребление, будет стимулировать структурные изменения в экономике.

Важнейшими направлениями государственной жилищной политики Украины, ориентированными на потребителя, на наш взгляд, являются:

- содействие развитию ипотеки, обеспечение большей доступности ипотечных кредитов путём активизации механизмов секьюритизации и косвенных мер государственного регулирования – налогового стимулирования, премирования и гарантирования со стороны государства жилищных сбережений граждан;

- создание сектора социального жилья и обеспечение предоставления социальных жилищных услуг отдельным слоям населения;

- содействие доступности и повышение качества жилищно-коммунальных услуг;

- формирование и осуществление взвешенной ценовой политики в области жилищно-коммунальных услуг.

Одно из первоочередных среди перечисленных направлений – развитие социального жилья.

Социальным называется жильё, которое субсидируется государством. В разных странах его трактуют по-разному, в самом общем виде его можно обозначить как жилищный фонд, доступ к которому основывается не на рыночных законах (спросе и предложении), а определяется по совокупности критериев (максимальный доход, целевые группы потребителей) и способов (процедур) предоставления. Чаще всего в качестве специфического способа доступа устанавливается максимум арендной платы.

Социально уязвимыми слоями населения, которые, в соответствии с мировой практикой, могут претендовать на получение социального жилья, считаются многодетные или молодые семьи с несовершеннолетними детьми, инвалиды, безработные (особенно в течение продолжительного

<sup>22</sup> См.: Пахомов Ю. Левоцентризм как фактор преодоления патовой ситуации в Украине // Еженедельник 2000. – 2008. – № 4 (399). – 25–31 января. – Е.3.

времени), лица преклонного возраста (особенно одинокие), иммигранты, люди с психическими отклонениями, представители этнических меньшинств, другие лица, не имеющие местожительства.

Структура сектора социального жилья имеет разные по форме собственности составляющие: жильё под аренду (наём) – государственное, муниципальное, неприбыльных жилищных ассоциаций и т. п.; частное жильё, сдающееся по найму на коммерческой основе и регулируемое специальными законодательными и нормативными актами; жильё частных собственников, которое финансируется или непрямо субсидируется коммунальными или государственными органами.

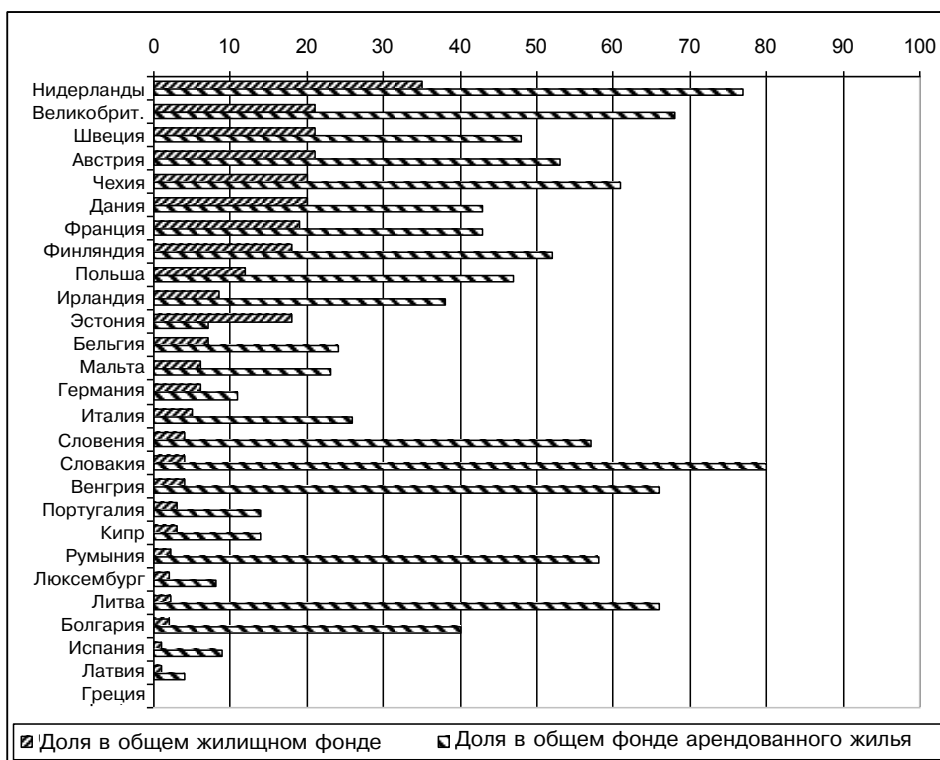
В соответствии с опытом развития сектора социального жилья в странах ЕС, выделяются следующие типы (модели) предоставления социального жилья: универсалистский и целевой; последний, в свою очередь, имеет два подвида – общий и остаточный<sup>23</sup>. При общем предоставлении социального жилья домохозяйствам ставится в зависимость от предельных значений их доходов. При остаточном внимание сконцентрировано на обеспечении только наиболее уязвимых слоёв населения (безработные, инвалиды, лица преклонного возраста и др.). При общем подвиде целевой модели арендная плата имеет фиксированные пределы и домохозяйства получают жилищную помощь, которая зависит от размера их дохода и покрывает часть арендной платы, при остаточном же арендная плата основывается на уровне дохода домохозяйства.

Универсалистская модель исходит из концепции общего благосостояния, целями которой является обеспечение всего населения жильём надлежащего качества и доступной цены. Поэтому в этой модели жильё является объектом социальной ответственности общества и предоставляется муниципальными жилищными компаниями (например, в Швеции, Дании) или неприбыльными организациями (в Нидерландах, Дании). Чтобы гарантировать, что всё население будет иметь доступ к качественному жилью, в секторе социального жилья введён контроль и регулирование арендной платы. В целом в странах с универсалистской моделью большей является доля арендного жилья, чем в странах с целевой моделью. Соответственно, относительно низкой – доля частного домовладения. Социальное жильё предоставляют в порядке очереди с учётом или без учёта критериев приоритетности. При этой модели арендная плата основывается на текущих (фактических) расходах или стоимости инвестиций (арендная плата должна обеспечивать инвестору бездоходность или, в некоторых случаях, возвращение средств, на которое он рассчитывает). Различные объектные субсидии используются для уменьшения инвестиционных и операционных затрат, а значит, и равновесного уровня арендной платы. В качестве регулирующего инструмента используются также жилищные субсидии домохозяйствам.

Целевая модель основывается на предположении, что цели жилищной политики должны реализовываться через взаимодействие спроса и предложения, и только те домохозяйства, которые не имеют возможности получить жильё надлежащего качества и доступной цены с помощью рыночных механизмов, обеспечиваются социальным жильём. В странах с целевой моделью намного большей является доля частного домовладе-

<sup>23</sup> См.: *Czischke D., Pittini A. Housing Europe 2007. Review of social, cooperative and public housing in the 27 EU member states.* – Brussels: CECODHAS European Social Housing Observatory, 2007. – P. 14–16.

ния и частного арендованного жилья, чем в странах с универсалистской моделью. Чтобы проиллюстрировать роль социального жилья в общей жилищной политике, целесообразно показать его долю в общем жилищном фонде и общем фонде арендованного жилья в странах Европейского Союза (рисунок).



**Рисунок. Доля социального арендованного жилья в общем жилищном фонде и общем фонде арендованного жилья в странах ЕС (2007), %**

Составлено по: Czischke D., Pittini A. Housing Europe 2007. Review of social, cooperative and public housing in the 27 EU member states. – Brussels: CECODHAS European Social Housing Observatory, 2007. – P. 12.

Таким образом, в масштабах развития сектора социального жилья между европейскими странами заметны существенные различия. Во многих странах Западной и Северной Европы (Нидерланды, Австрия, Швеция, Великобритания) доля социального арендованного жилья достаточно высока. В большинстве же стран Южной, Центральной и Восточной Европы, экономика которых является переходной, она незначительна. Объяснить это можно, например, тем, что в странах Южной Европы жилищная политика традиционно была сфокусирована на частном домовладении, а социальное арендованное жильё заметной роли не играло.

Можно выделить четыре группы стран ЕС по размеру сектора социального жилья в общем жилищном фонде каждой страны (таблица).

Указанные концепции (модели) обеспечения социальным жильём отвечают разным культурным традициям и целям общей экономической политики. Во многих европейских странах применяются элементы всех трёх моделей. Общая направленность жилищной политики в странах разная. Например, в Нидерландах, Греции и на Кипре одной из целей явля-

ется увеличение количества жилья, занятого собственниками. Другие страны (Бельгия, Италия, Франция, Люксембург, Мальта, Испания, Словакия, Венгрия, Польша) стремятся увеличить частное домовладение и в тоже время обеспечить рост арендованного жилищного фонда, как коммерческого так и социального. Почти во всех странах Европы объектом государственной жилищной политики является реновация городской недвижимости и повышение качества жилья<sup>24</sup>.

Таблица

**Группы европейских стран по размерам сектора социального арендованного жилья и моделям его предоставления**

Доля социального арендованного жилья в общем жилищном фонде	Модели предоставления социального жилья		
	Универсалистская	Целевая	
		Общий подвид	Остаточный подвид
≥ 20%	Нидерланды, Дания, Швеция	Австрия	Великобритания
11–19%		Чехия, Франция, Финляндия, Польша	Франция
5–10%		Бельгия, Германия, Италия	Ирландия, Бельгия, Эстония, Германия, Мальта
0–4%		Словения, Люксембург, Греция	Венгрия, Кипр, Португалия, Болгария, Литва, Латвия, Испания

Источник: *Czischke D., Pittini A. Housing Europe 2007. Review of social, co-operative and public housing in the 27 EU member states. – Brussels: CECODHAS European Social Housing Observatory, 2007. – P. 16.*

Большое значение при создании сектора социального жилья в Украине имеет определение концепции его предоставления и развития. Сегодня уже заметно, что в жилищной политике страны преобладают элементы целевого подхода (общего и остаточного), а это предполагает акцент на развитии частного жилищного сектора и частного доступного жилья.

Реальное состояние экономики и доходы народонаселения не позволяют за государственные средства содержать малообеспеченных. По самым осторожным подсчётам, их у нас более 60%. Это не в состоянии сделать ни одна страна мира. Человек сам должен брать на себя какую-то часть социальных расходов, которые необходимо предусмотреть в заработной плате. Уровень социальной гарантии, который способно обеспечить государство, – 8–10% населения. В противном случае может возникнуть угроза деградации условий жизни населения, неспособность государства строить жильё<sup>25</sup>. Промедление с расширенным воспроизводством жилья грозит развалом многих отраслей промышленности.

<sup>24</sup> См.: *Housing statistics in the European Union 2005/2006. – Italy: CSR Rome, 2006. – P. 12; European housing review 2006 // www.rics.org. – P. 134, 163–164; Schaffer J.-P. Financing social housing in France // Housing Finance International. – 2003. – June. – 1, Sunday; Bryx M. Rynek nieruchomości system i funkcjonowanie. – Warszawa: Poltext, 2006. – S. 276.*

<sup>25</sup> Необходимо пересмотреть существующую социальную политику, которая не подкреплена возможностями бюджетного финансирования. Сегодня государство имеет обязательства по предоставлению 156 видов социальных льгот, гарантий и компенсаций 230 категориям населения, система льгот регулируется 46 нормативно-правовыми актами. Льготы гражданам по социальному признаку предо-



Объектом социальной опеки государства должны быть только малоимущие слои населения. Считаем целесообразной выплату субсидий этим слоям на аренду жилья, а не передачу его в частную собственность. Это позволит привлечь в строительство частный капитал и высвободить значительные государственные средства из строительства жилья.

Но в первую очередь необходимо преодолеть недостатки, имеющиеся сегодня в государственной жилищной политике, в разработанных программах развития социального жилья. *Во-первых*, это отсутствие четкой концепции повышения доступности жилья, способствования развитию социального жилья и как следствие – большая нагрузка на государственный бюджет, распыление бюджетных денег. В Украине пытаются одновременно развивать разные модели финансирования жилья, основываясь на использовании широкого спектра методов государственного стимулирования<sup>26</sup>.

*Во-вторых*, несовершенство критериев определения групп лиц, претендующих на получение социального и доступного жилья. В первую очередь, несогласованность среднемесячного уровня доходов, установленного в качестве критерия для определения таких групп, с реалиями цен на рынке недвижимости. Согласно уже принятым нормативным актам в отрасли обеспечения населения социальным жильём, граждане, среднемесячный совокупный доход которых в расчёте на одного человека (члена семьи) не даёт им права на получение социального жилья, но не превышает четырехкратный размер среднемесячной заработной платы в регионе, выделены в группу нуждающихся в доступном жилье (то есть жильё, которое перейдёт в частную собственность). По состоянию на конец 2008 года такой доход в среднем составлял 2500–3000 грн<sup>27</sup>. На наш взгляд, этот уровень дохода не достаточен для установленных условий частичной и на льготных основаниях оплаты стоимости доступного жилья. Даже при условии осуществления всех мер, направленных на удешевление строи-

---

ставляются на основании 24 законодательных актов, согласно которым право на них имеют 15 млн граждан, то есть почти треть населения Украины. По разным оценкам, стоимость задекларированных льгот составляет 19–29 млрд грн в год, что в несколько раз превышает объём бюджетных средств, выделяемых на их реальное финансирование. (См.: Україна в 2007 році: внутрішні і зовнішні становище та перспективи розвитку: Експертна доповідь. – К., 2007. – С. 110.)

<sup>26</sup> Так, только по развитию института доступного жилья разработаны и предложены к одновременному внедрению две программы: программа, разработанная на реализацию положений Указа Президента Украины "О мерах по строительству доступного жилья в Украине и улучшению обеспечения граждан жильём" (от 08.11.2007 г. № 1077/2007), и программа создания доступного жилья, разработанная Кабинетом Министров Украины. Принятый несколько ранее Закон "О жилищном фонде социального назначения" (от 12 января 2006 г. № 3334-IV), в свою очередь, нуждается в подкреплении программным документом и финансовым обеспечением. Параллельно с развитием сектора социального (доступного) жилья в стране осуществляется становление двухуровневой и одноуровневой (целевой) модели ипотечного рынка. Для стимулирования развития целевой модели ипотечного рынка Кабинетом Министров Украины разрабатывается проект закона "О сберегательно-строительных кассах", а значит, речь идёт о необходимости поиска бюджетных средств для финансирования кредитов и премирования вкладов граждан в кассы. (См.: Маскалевич І. Житло: доступність за списками // Дзеркало тижня. – 2007. – № 45 (674). – 24–30 листопада; Мінрегіонбуд готує програму забезпечення доступним житлом // <http://ua.glavred.info/archive/2008/11/03/181431-8.html>.)

<sup>27</sup> См.: Онищенко В.О., Завора Т.М. Формування соціальної житлової політики регіону // Комунальное хозяйство городов: Науч.-тех. сб. – 2008. – № 82. – С. 184–185.

тельства жилья (налаживание производства более дешевых отечественных строительных материалов, строительство на участках с готовой инфраструктурой, упрощённая процедура землеотвода и т. п.) трудно рассчитывать на то, что целевая цена строительства составит 500–800 долл. за 1 кв. м. Кроме того, согласно расчётам, семья, которая приобрела бы такое жильё (исходя из средней общей площади на одного члена семьи в 18–20 кв. м), платила бы ежемесячно 1400 грн в течение 20 лет<sup>28</sup>. Это отвечает значению показателя кредитоспособности заёмщика РТІ<sup>29</sup> на уровне 23–28% (при предельном значении 25–28%<sup>30</sup>), что свидетельствует о его низкой кредитоспособности.

*В-третьих*, отсутствие стимулов у местных органов власти для реализации программ развития социального (доступного) жилья, схем строительных сбережений населения.

*В-четвертых*, акцент на развитии модели жилищного рынка с преобладанием частной собственности на жильё, тогда как во многих странах с рыночной экономикой функционирует сектор арендованного социального жилья.

Для решения существующих проблем основными направлениями формирования государственной политики в секторе социального жилья в Украине должны быть:

- установление чётких критериев предоставления социального жилья, его структурных элементов и механизмов создания;
- определение путей решения проблем реконструкции и модернизации жилья, повышения его социальных стандартов;
- создание оптимальной системы субъектного и объектного субсидирования жилья;
- разработка и реализация локальных (региональных) программ развития социального жилья.

Система критериев, в свою очередь, должна основываться на разработке общегосударственной системы минимальных социальных стандартов и предусматривать:

- определение круга показателей, характеризующих потребности и принципы обеспеченности и доступности жилья. Важнейшими из них являются обеспеченность жильём, доходы семей, демографические характеристики, классификация семей по социальному положению и определение категорий, нуждающихся в социальной защите;
- дифференциацию населения по уровню доходов и определение критериев, которые лежали бы в основе классификаций населения по категориям, нуждающимся в: бесплатном предоставлении жилья; предоставлении государственных субсидий для приобретения жилья; предоставлении льготных государственных и других кредитов для приобретения и строительства жилья; строительстве социального жилья с минимально необходимыми нормами коммунального обслуживания.

Такие стандарты необходимо научно обосновать и закрепить в нормативных актах. Целесообразно изменить подход к определению предельного значения уровня доходов граждан, которые могут претендовать на доступное жильё. Его, на наш взгляд, нужно связывать не с уровнем

<sup>28</sup> См.: Доступне житло в Україні // <http://www.visnyk.lutsk.ua/content/view/7380/2733/>.

<sup>29</sup> Відношення щомісячних платежів за іпотечним кредитом до щомісячних доходів позичальника, виражене у відсотках.

<sup>30</sup> *Базилевич В.Д., Погорельцева Н.П.* Іпотечний ринок. – К., 2008. – С. 104.

средней заработной платы в регионе, а определять, исходя из фиксированной стоимости социального (доступного) жилья и уровня доходов, отвечающего нормативным значениям показателей кредитоспособности и доступности кредита для заёмщика.

Необходимо внедрение приемлемых для населения механизмов возвращения кредитов: предоставление в аренду доступного жилья с выкупом неуплаченной части его стоимости или возвращение полученного кредита с процентами. Такая практика применялась в советское время, а также в США в 1930–1950-х годах<sup>31</sup>.

Большое значение имеет определение приоритетом государственной жилищной политики программ, во-первых, финансирования строительства социального жилья, предназначенного для предоставления в аренду, а во-вторых, субсидирования (объектного и субъектного) предоставления в аренду имеющегося жилищного фонда.

---

<sup>31</sup> См.: *Онищенко В.О., Завора Т.М.* Формування соціальної житлової політики регіону. – С. 187.