

---

**УДК 332.821(477)**

**П.С.Єщенко, д-р екон. наук,**

**Л.П.Чубук, канд. екон. наук**

**Київський національний університет імені Тараса Шевченка**

## **СОЦІАЛЬНЕ ЖИТЛО І МОДЕЛІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НИМ<sup>1</sup>**

*Розглянуто сучасний стан житла в національній економіці. Розвиток сектора соціального житла пов'язується з корекцією загальної економічної політики, в якій мають поєднуватися два типи (моделі): політика ефективності та політика перерозподілу. Наведено пропозиції щодо концептуальних засад надання і розвитку соціального житла в Україні.*

Житло є однією з визначальних складових рівня життя народонаселення, а його будівництво – важливою сферою економіки. Житловий фонд з урахуванням дачних і садових будинків сягає понад чверть відтворюваного нерухомого майна. Практика безоплатного забезпечення житлом, яка склалася в СРСР, відтворювала, головню, житловий дефіцит і дедалі зростаючу чергу. Обмежувальні норми максимального розміру одержуваного житла – не більше як 13,65 кв. м на людину – створювали ситуації, за яких більшість громадян упродовж життя повинні були по 2–3 рази розв'язувати житлову проблему. В пореформений період в Україні неспроможність держави виступати в ролі монопольного інвестора, підрядника і власника ще більше ускладнила розв'язання житлової проблеми. Введення житла скоротилося з 14,5 млн кв. м загальної площі 1991 року до 5,6 млн кв. м – 2000-го (або у 2,6 раза) і до 10,2 млн кв. м – 2007-го. Незважаючи на зростання обсягів будівництва, за останні сім років кількість квартир, уведених в експлуатацію, зменшилася. Так, 2000 року вона становила 62,6 тис., а наступними роками цей показник зріс лише до 94,6 тис. (проти 279 тис. 1990-го). Ця тенденція обумовлена тим, що у країні стрімко зростає чисельність багатокімнатних квартир. 2007 року в експлуатацію введено 1837 таких приміщень (середня площа 7-кімнатної квартири сягає 308 кв. м, а 8-кімнатної – 457).

Істотно змінилася і структура будівництва за типом житла. Якщо 1990 року індивідуальні будинки складали чверть усієї площі, то 2007-го

---

<sup>1</sup> Стаття підготовлена за фінансової підтримки Державного фонду фундаментальних досліджень України.

цей показник перевищив 55%<sup>2</sup>. Зростання приватного котеджного будівництва свідчить про збільшення кількості заможних людей.

При цьому майже 13% населення України взагалі не мають окремого житла, проте, як свідчить статистика, черга на його отримання щороку зменшується<sup>3</sup>. 2007 року вона була вже на 1,15 млн сімей меншою, ніж 1995-го, а житло за цей період отримало лише 273 тис.<sup>4</sup> Отже, 877 тис. сімей із неї було виведено або ж вони самостійно розв'язали проблему житла.

Значній частині житлового фонду у країні потрібна реконструкція і модернізація. За деякими даними, технічний стан приблизно 10% житлового фонду не відповідає технічним нормам. Статистика також свідчить, що щороку планової реконструкції потребують близько 10,2 млн кв. м<sup>5</sup>.

Особливо болючою є проблема реконструкції будинків перших масових серій, яких лише в 1955–1965 роках збудовано загальною площею близько 15 млн кв. м. Проектний термін їх експлуатації становить 50 років, а це означає, що наближається їх фізичне і моральне зношення. Реконструкція може бути не лише соціально, а й економічно виправданою – наприклад, за підрахунками спеціалістів, затрати на реконструкцію великопанельних будинків окупляться вже за 4–6 років, а в подальшому дадуть економію за рахунок зменшення витрат теплової енергії до 40%<sup>6</sup>. Очевидним є те, що значні обсяги затрат, необхідні для реконструкції житлового фонду, не можуть бути профінансовані лише за рахунок державного бюджету. На нашу думку, основними джерелами мають стати місцеві бюджети (із щорічним наданням коштів), пільгові кредити населенню, інвестиції підприємців, стимульовані продажем останнім прав на оренду нежитлових приміщень і спеціальними податковими пільгами.

Здебільшого якість житла на вторинному ринку України є дуже низькою, а забезпеченість ним населення не відповідає стандартам не лише західних, а і східноєвропейських країн. У середньому вона становить 22,5 кв. м на особу<sup>7</sup>, натомість у більшості розвинених країн Європи стандарти забезпечення житловою площею становлять 35–45 кв. м., а в постсоціалістичних країнах ЦСЄ – 23–30 кв. м<sup>8</sup>. За цим показником Україна відстає від розвинених країн світу в 1,5–2 рази.

Щоб побудувати ефективний ринок житла, необхідно швидкими темпами нарощувати будівництво, яке останнім часом суттєво сповільнилося внаслідок кризи. Причому спад спостерігаємо по всіх джерелах фінансування і формах власності (за винятком індивідуального будівництва). Відбулося обвальне скорочення, насамперед, обсягів державного будівництва (за період 1991–2000 років загальні обсяги введення в експлуата-

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

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

<sup>4</sup> Там же.

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

<sup>6</sup> Там же.

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

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

цію житла за рахунок усіх джерел фінансування скоротилися у 3,1 раза, а за рахунок коштів державного бюджету – в 5,9<sup>9</sup>). Лише у 2001–2002 роках у зв'язку з загальноекономічним підйомом почалося зростання обсягів житлового будівництва<sup>10</sup>.

Житлова нерухомість є особливим об'єктом державної політики в усіх країнах світу. Наприклад, у країнах Європейського Союзу починаючи з 1990-х років здійснюються значні капіталовкладення у формування основних засобів, велика частина яких припадає саме на будівництво. У Німеччині щорічні вкладення в цю галузь перевищують 30% усіх внутрішніх інвестицій, у Франції, Нідерландах, Австрії, Італії – майже 25%. Окрім того, держави ЄС-15 асигнують чимало коштів у поточне утримання житла<sup>11</sup>.

Вищевказане свідчить про необхідність нарощування в Україні обсягів житлового будівництва, особливо за рахунок коштів населення.

Первинний ринок житла у країні є неоднорідним як на локальному і регіональному, так і на інвестиційному рівнях. Близько 80% щорічного обсягу житла зводиться в міських поселеннях<sup>12</sup>. Найрозвиненішим є цей сегмент ринку у столиці, де обсяги щорічного житлового будівництва зросли з 1995 до 2007 року у 3,3 раза – з 419 тис. кв. м. до 1,4 млн кв. м<sup>13</sup>. Активність на первинному ринку нерухомості спостерігаємо й у таких областях, як Вінницька, Дніпропетровська, Донецька, Львівська, Одеська і Харківська<sup>14</sup>.

Зростає частка житлового будівництва за кошти індивідуальних інвесторів, що відбиває процес поступового становлення ринкових механізмів створення, фінансування і розподілу нерухомості. З 1991 по 1996 рік вона збільшилася з 28,2 до 51,4% (майже вдвічі), а потім щороку складала більш як 50%<sup>15</sup>.

Обсяги будівництва житла в Києві за період з 1996 року за різними програмами свідчать про стабільно високу частку (в середньому близько 90%) будівництва за рахунок коштів населення. Проте потреба в житлі не зменшується, квартирна черга рухається так, що за життя людина не встигає отримати квартиру. Прогнозований термін очікування квартири у країні можна вирахувати, якщо поділити розмір черги (близько 1 млн 252 тис. сімей) на кількість наданих квартир – майже 17 тис. (за даними 2007 року). Відтак отримуємо 74 роки<sup>16</sup>! Очевидною є необхідність формування і реалізації житлової політики принципово нової якості, яка б ураховувала потреби в житлі соціально вразливих верств населення.

Основною перепорою на шляху реалізації ринкових способів забезпечення населення житлом є низький рівень доходів людей. Мінімальна

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

<sup>10</sup> Там же.

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

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

<sup>13</sup> Див.: 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> Див.: Сергієнко О. Дармове житло: як воно будується і розподіляється поміж пільговиками.

і середня заробітна плата в Україні є в десятки разів меншою, ніж у країнах із розвинутою економікою, значно відстає вона і від країн Східної Європи. Скажімо, 2007 року середня зарплата в нас була меншою, ніж у Словенії, на 1090 євро, Чехії – на 586, Угорщині – на 541<sup>17</sup>. Зрозуміло, що переважна більшість українських сімей не може побудувати власне житло.

Доступність житла визначають співвідношенням ціни на нього і доходу сім'ї, при цьому враховують соціально-економічні чинники, історично-національні особливості народонаселення, а також рівень розвитку країни. Скажімо, у Великобританії співвідношення середньої вартості будинку і величини середньої заробітної плати становить 3,5–4 одиниці, що відповідає стандартам життя країни<sup>18</sup>. У Росії стандартом доступності пристойного житла, на думку деяких експертів, є ситуація, коли середньостатистична сім'я може придбати за середньою ринковою ціною стандартну двокімнатну квартиру (загальною площею 48 кв. м у блочному або панельному будинку, розташованому недалеко від центру міста), витрачаючи щомісячно не більше 25–35% свого доходу на обслуговування кредиту<sup>19</sup>. У європейських країнах будинок дорівнює, як правило, 4–6-річним зарплатам. Натомість в Україні за середньої заробітної плати 1917 грн (листопад 2008 року) і ціни квартири (48 кв. м) 2200 дол. за 1 кв. м період накопичення на житло складає 27,5 року. Середня ціна котеджу в Київській області в листопаді 2008 року становила 321,974 тис. дол., а в Києві – 418,659 тис. дол.<sup>20</sup>

Треба враховувати і те, що, за результатами аналізу Компанії з досліджень споживання "Купівельна спроможність Європи" (GfK Purchasing Power Europe), упродовж 2008 року кожний європеєць на споживчі товари в середньому витрачав 12,5 тис. євро, а середньостатистичний українець – 1,688 тис. Українці можуть споживати лише 9% тієї суми, яку на споживчі товари витрачають німці, котрі за споживанням серед 41 країни Європи посідають 10 місце<sup>21</sup>. Саме з цих причини індекс доступності житла в Україні зараз становить 5–7%. Його слід підняти до рівня не менше 70%. Тоді більшість населення матиме можливість платити за покращення житлових умов упродовж 15–30 років, як це роблять у всьому цивілізованому світі.

Такий стан речей в Україні значною мірою обумовлений економічною політикою, яка є копією західних моделей (ефективної політики) і не придатна для нас. Вона не відповідає національним стратегічним інтересам, хоча цілі економічної політики високорозвинених країн і нашої країни збігаються (економічне зростання, економічна ефективність, соціальна ефективність). Що ж до засобів досягнення цих цілей, то вони перебува-

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

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

<sup>19</sup> Див.: 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.

ють на різних рівнях розвитку, правового забезпечення й усвідомлення. Це особливо добре видно сьогодні на тлі економічної кризи.

З огляду на глибоку кризу всієї соціальної сфери України необхідно змінити існуючу модель економічної політики на змішану, в якій би поєднувалися два типи (моделі): політика ефективності та політика перерозподілу. Перша спрямована на покращення суспільного благополуччя шляхом нарощування загальнонаціональних обсягів будь-яких соціальних благ, тобто зростання економіки, вдосконалення її структури і підвищення якості відтворюваних благ, забезпечення законності та порядку, свободи, культури, безпеки тощо. Друга передбачає перерозподіл обсягу благ у суспільстві між різними соціальними групами і спрямована на підвищення добробуту певної соціальної групи, сектора суспільства або верстви населення через відвойовування або виторговування для цієї групи більшої частки без суттєвого збільшення загального обсягу суспільних благ. Тобто ця модель передбачає механізм утискання заможнішої групи громадян.

В Україні різниця в доходах між 10% найбагатших і 10% найбідніших досягла 1:40, натомість у Європі цей розрив становить 1:5–1:6, у Росії – 1:23<sup>22</sup>. За даними психологів, цей розрив не має перевищувати 7 разів, інакше в суспільстві складеться переконання, що життя влаштоване несправедливо. Використання змішаної моделі сприятиме перерозподілу благ на користь малозабезпечених і дозволить багатьом сім'ям вийти на стандарти витрат на споживчі товари і житло, адекватні сучасним моделям соціально орієнтованої економіки. Це по-перше. По-друге, особистий і творчий потенціал цієї верстви населення стане важливим ресурсом суспільства і нової економіки. По-третє, створення ринку, спрямованого на споживання, стимулюватиме структурні зміни в економіці.

Найважливішими напрямками державної житлової політики України, орієнтованими на споживача, на нашу думку, є:

- сприяння розвитку іпотеки, забезпечення більшої доступності іпотечних кредитів шляхом активізації механізмів сек'юритизації та непрямих заходів державного регулювання – податкового стимулювання, преміювання і гарантування з боку держави житлових заощаджень громадян;
- створення сектора соціального житла і забезпечення надання соціальних житлових послуг окремим верствам населення;
- сприяння доступності та підвищення якості житлово-комунальних послуг;
- формування і здійснення виваженої цінової політики в галузі житлово-комунальних послуг.

Одним із першочергових серед указаних напрямів є розвиток соціального житла.

Соціальним називають житло, яке субсидує держава. Його трактування у різних країнах неоднакове, в найзагальнішому вигляді воно може бути означене як житловий фонд, доступ до якого базується не на ринкових законах (попиту і пропозиції), а визначається за сукупністю критеріїв (максимальний дохід,

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

цільові групи споживачів) і способів (процедур) надання. Найчастіше як специфічний спосіб доступу встановлюють максимум орендної плати.

Соціально вразливими верствами населення, які, відповідно до світової практики, можуть претендувати на отримання соціального житла є багатодітні або молоді сім'ї з неповнолітніми дітьми, інваліди, безробітні (особливо впродовж тривалого періоду), особи похилого віку (особливо одинаки), імігранти, психічно хворі особи, представники етнічних меншин, інші особи без місця проживання.

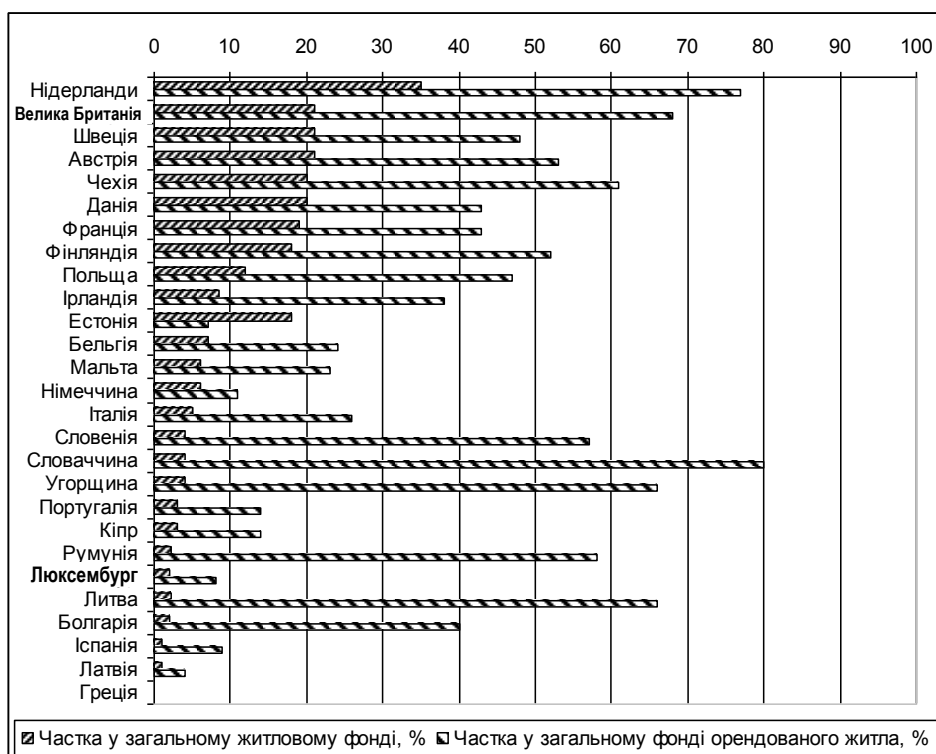
Структура сектора соціального житла має різні за формами власності складові: житло під оренду (найм) – державне, муніципальне, неприбуткових житлових асоціацій тощо; приватне житло, що здається за наймом на комерційних засадах і регулюється спеціальними законодавчими і нормативними актами; житло приватних власників, яке фінансують або непрямо субсидують комунальні чи державні органи.

Згідно з досвідом розвитку сектора соціального житла у країнах ЄС, виокремлюють такі типи (моделі) надання соціального житла: універсалістський і цільовий; останній, своєю чергою, має два підвиди – загальний і залишковий<sup>23</sup>. За загального надання соціального житла домогосподарствам поставлене в залежність від граничних значень їхніх доходів. За залишкового увага сконцентрована на забезпеченні лише найуразливіших верств населення (безробітні, інваліди, люди похилого віку та ін.). За загального підвиду цільової моделі орендна плата має фіксовані межі й домогосподарства отримують житлові допомоги, що залежать від розміру їхнього доходу і покривають частину орендної плати, а за залишкового – орендна плата базується на рівні доходу домогосподарства.

Універсалістська модель виходить із концепції загального добробуту, цілями якої є забезпечення всього населення житлом належної якості та доступної ціни. Тому в цій моделі житло є об'єктом соціальної відповідальності суспільства і надається муніципальними житловими компаніями (наприклад, у Швеції, Данії) або неприбутковими організаціями (в Нідерландах, Данії). Щоб гарантувати, що все населення матиме доступ до якісного житла, у секторі соціального житла запроваджено контроль і регулювання орендної плати. Загалом у країнах з універсалістською моделлю більшою є частка орендного житла, ніж у країнах із цільовою моделлю. Відповідно, порівняно низькою є частка приватного домоволодіння. Соціальне житло надають за чергою з урахуванням або без урахування критеріїв пріоритетності. За цієї моделі орендна плата базується на поточних (фактичних) витратах або вартості інвестицій (орендна плата має забезпечувати інвесторові безприбутковість або, в деяких випадках, повернення коштів, якого він очікує). Різноманітні об'єктні субсидії використовують для зменшення інвестиційних і операційних затрат, а отже, і рівноважного рівня орендної плати. Як регулюючий інструмент використовують також житлові субсидії домогосподарствам.

<sup>23</sup> Див.: *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.

Цільова модель базується на припущенні, що цілі житлової політики мають реалізовуватися через взаємодію попиту і пропозиції, і лише ті домогосподарства, які не спроможні отримати житло належної якості та доступної ціни за допомоги ринкових механізмів, забезпечуються соціальним житлом. У країнах із цільовою моделлю набагато більшою є частка приватного домоволодіння і приватного орендованого житла, ніж у країнах з універсалістською моделлю. Щоб проілюструвати роль соціального житла в загальній житловій політиці, доцільно вказати на його частку в загальному житловому фонді та загальному фонді орендованого житла у країнах Європейського Союзу (рисунок).



**Рисунок. Частка соціального орендованого житла в загальному житловому фонді та загальному фонді орендованого житла у країнах ЄС (2007)**

Джерело: побудовано за: 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. 12.

Отже, існує значна відмінність між європейськими країнами щодо масштабів розвитку сектора соціального житла. В багатьох країнах Західної та Північної Європи (Нідерланди, Австрія, Швеція, Великобританія) частка соціального орендованого житла є високою. Натомість у більшості країн Південної, Центральної та Східної Європи, економіка яких є перехідною, вона незначна. Пояснити це можна, наприклад, тим, що у країнах Південної Європи житлова політика була традиційно сфокусована на приватному домоволодінні, а соціальне орендоване житло відіграло не дуже помітну роль.

Можна виокремити чотири групи країн ЄС за розміром сектора соціального житла в загальному житловому фонді кожної країни (таблиця).

Таблиця

**Групи європейських країн за розмірами сектора соціального орендованого житла і моделями його надання**

Частка соціального орендованого житла в загальному житловому фонді	Моделі надання соціального житла		
	Універсалістська	Цільова	
		Загальний підвид	Залишковий підвид
≥ 20%	Нідерланди, Данія, Швеція	Австрія	Великобританія
11–19%		Чехія, Франція, Фінляндія, Польща	Франція
5–10%		Бельгія, Німеччина, Італія	Ірландія, Бельгія, Естонія, Німеччина, Мальта
0–4%		Словенія, Люксембург, Греція	Угорщина, Кіпр, Португалія, Болгарія, Литва, Латвія, Іспанія

*Джерело: 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.*

Вказані концепції (моделі) забезпечення соціальним житлом відповідають різним культурним традиціям і цілям загальної економічної політики. В багатьох європейських країнах застосовують елементи всіх трьох моделей. Загальна спрямованість житлової політики у країнах є різною. Наприклад, у Нідерландах, Греції та на Кіпрі однією з поточних цілей є збільшення кількості житла, зайнятого власниками. Інші країни (Бельгія, Італія, Франція, Люксембург, Мальта, Іспанія, Словаччина, Угорщина, Польща) прагнуть збільшити приватне домоволодіння і водночас забезпечити зростання орендованого житлового фонду, як комерційного так і соціального. Майже в усіх країнах Європи об'єктом державної житлової політики є реновація міської нерухомості та підвищення якості житла<sup>24</sup>.

Важливим питанням за створення сектора соціального житла в Україні є визначення концепції його надання і розвитку. На сьогоднішній день вже помітно, що в житловій політиці країни переважають елементи цільового підходу (загального і залишкового), а це зумовлює акцент на розвитку приватного житлового сектора і приватного доступного житла.

Реальний стан економіки і доходи народонаселення не дозволяють за державний кошт утримувати малозабезпечених. За найобережнішими підрахунками, їх у нас понад 60%. Цього не спроможна зробити жодна країна світу. Людина сама має брати на себе певну частину соціальних витрат, які необхідно передбачити в заробітній платі. Рівень соціальної гарантії, який у змозі забезпечити держава, – 8–10% населення. У проти-

<sup>24</sup> Див.: 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: Pol-text, 2006. – S. 276.



лежному разі може виникнути загроза деградації умов життя населення, нездатність держави будувати житло<sup>25</sup>. Зволікання з розширенням відтворенням житла загрожує розвалом багатьом галузям промисловості.

Об'єктом соціальної опіки держави мають бути лише незаможні верстви населення. Вважаємо за доцільне виплату субсидій цим верствам на оренду житла, а не передання його у приватну власність. Це дозволить залучити в будівництво приватний капітал і вивільнити значні державні кошти з будівництва житла.

Але насамперед треба подолати вади, які існують сьогодні в державній житловій політиці, в розроблених програмах розвитку соціального житла. *По-перше*, це відсутність чіткої концепції підвищення доступності житла, сприяння розвитку соціального житла і як наслідок – значне навантаження на державний бюджет, розпорошення бюджетних коштів. В Україні намагаються одночасно розвивати різні моделі фінансування житла, базуючись на використанні широкого спектру методів державного стимулювання<sup>26</sup>.

*По-друге*, недосконалість критеріїв визначення груп осіб, що претендують на отримання соціального і доступного житла. Насамперед, існує неузгодженість середньомісячного рівня доходів, установленого як критерій для визначення таких груп, із реаліями цін на ринку нерухомості. Згідно з уже ухваленими нормативними актами в галузі забезпечення населення соціальним житлом, громадян, середньомісячний сукупний дохід яких у розрахунку на одну особу (члена сім'ї) не дає їм права на отримання соціального житла, але не перевищує чотирикратного розміру середньомісячної заробітної плати в регіоні, виокремлено у групу, що потребує доступного житла (тобто житла, яке перейде у приватну власність). Ста-

<sup>25</sup> Треба переглянути існуючу соціальну політику, яка не підкріплена можливостями бюджетного фінансування. Наразі держава має зобов'язання з надання 156 видів соціальних пільг, гарантій і компенсацій 230 категоріям населення, систему пільг регулюють 46 нормативно-правових актів. Пільги громадянам за соціальною ознакою надаються на підставі 24 законодавчих актів, згідно з ними право на пільги мають 15 млн громадян, тобто майже третина населення України. За різними оцінками, вартість задекларованих пільг становить 19–29 млрд грн на рік, що в декілька разів перевищує обсяг бюджетних коштів, які виділяються на їхнє реальне фінансування. (Див.: Україна в 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку: Експертна доповідь. – К., 2007. – С. 110.)

<sup>26</sup> Так, лише щодо розвитку інституту доступного житла розроблені і пропонуються до одночасного запровадження дві програми: програма, розроблена на реалізацію положень Указу Президента України "Про заходи щодо будівництва доступного житла в Україні та поліпшення забезпечення громадян житлом" (від 08.11.2007 р. № 1077/2007), і програма створення доступного житла, розроблена Кабінетом Міністрів України. Ухвалений дещо раніше Закон "Про житловий фонд соціального призначення" (від 12 січня 2006 р. № 3334-IV), у свою чергу, потребує підкріплення програмним документом та фінансовим забезпеченням. Паралельно з розвитком сектора соціального (доступного) житла у країні відбувається становлення дворівневої та однорівневої (цільової) моделі іпотечного ринку. Для стимулювання розвитку цільової моделі іпотечного ринку Кабінетом Міністрів України розробляється проект закону "Про ощадно-будівельні каси", а отже, йдеться про необхідність пошуку бюджетних коштів для фінансування кредитів та преміювання вкладень громадян у каси. (Див.: 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>.)

ном на кінець 2008 року такий дохід у середньому становив 2500–3000 грн<sup>27</sup>. На наш погляд, цей рівень доходу не достатній для визначених умов часткової та на пільгових засадах оплати вартості доступного житла. Навіть за умови здійснення всіх заходів, спрямованих на здешевлення будівництва житла (налагодження виробництва дешевших вітчизняних будівельних матеріалів, будівництво на ділянках із готовою інфраструктурою, спрощена процедура землевідведення тощо) важко очікувати досягнення цільової ціни будівництва в 500–800 дол. за квадратний метр. Окрім того, за розрахунками, сім'я, яка придбала б таке житло (виходячи з середньої загальної площі на одного члена сім'ї у 18–20 кв. м), платила б щомісячно 1400 грн упродовж 20 років<sup>28</sup>. Це відповідає значенню показника кредитоспроможності позичальника РТІ<sup>29</sup> на рівні 23–28% (за граничного значення 25–28%<sup>30</sup>), що свідчить про його низьку кредитоспроможність.

*По-третє*, відсутність стимулів для місцевих органів влади щодо реалізації програм розвитку соціального (доступного) житла, схем будівельних заощаджень населення.

*По-четверте*, акцент на розвитку моделі житлового ринку з переважанням приватної власності на житло, натомість у багатьох країнах із ринковою економікою функціонує сектор орендованого соціального житла.

Для розв'язання існуючих проблем основними напрямками формування державної політики в секторі соціального житла в Україні мають бути:

- установлення чітких критеріїв надання соціального житла, його структурних елементів і механізмів створення;
- визначення шляхів розв'язання проблем реконструкції та модернізації житла, підвищення його соціальних стандартів;
- створення зваженої системи суб'єктного й об'єктного субсидування житла;
- розроблення і реалізація локальних (регіональних) програм розвитку соціального житла.

Система критеріїв, своєю чергою, має базуватися на розробленні загальнодержавної системи мінімальних соціальних стандартів і передбачати:

- визначення кола показників, які характеризують потреби і засади забезпеченості та доступності житла. Найважливішими з них є забезпеченість житлом, доходи сімей, демографічні характеристики, класифікація сімей за соціальним станом і визначення тих категорій, що потребують соціального захисту;
- диференціацію населення за рівнем доходів і визначення критеріїв, які б лежали в основі класифікацій населення за категоріями, що потребують: безкоштовного надання житла; надання державних субсидій для придбання житла; надання пільгових державних та інших кредитів для

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

<sup>28</sup> Див.: *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.

придбання і будівництва житла; будівництва соціального житла з мінімально необхідними нормами комунального обслуговування.

Такі стандарти необхідно науково обґрунтувати і закріпити в нормативних актах. Доцільно змінити підхід до визначення граничного значення рівня доходів громадян, що можуть претендувати на доступне житло. Його, на нашу думку, слід пов'язувати не з рівнем середньої заробітної плати в регіоні, а визначати, виходячи з фіксованої вартості соціального (доступного) житла і рівня доходів, що відповідає нормативним значенням показників кредитоспроможності та доступності кредиту для позичальника.

Необхідне запровадження прийнятних для населення механізмів повернення кредитів: надання в оренду доступного житла з викупом несплаченої частини його вартості або повернення отриманого кредиту з відсотками. Таку практику застосовували за радянських часів, а також у США у 1930–1950 роки<sup>31</sup>.

Важливим є визначення пріоритетом державної житлової політики програм, по-перше, фінансування будівництва соціального житла, призначеного для надання в оренду, а по-друге, субсидування (об'єктного і суб'єктного) надання в оренду існуючого житлового фонду.

---

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