

ПЕРСПЕКТИВИ ТА ІНСТРУМЕНТИ РОЗВИТКУ ФОНДУ ЖИТЛА СОЦІАЛЬНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Анотація

Україна як держава, що керується європейськими соціальними принципами, має створювати умови, за яких громадяни зможуть побудувати, придбати або взяти в оренду житло, а також забезпечувати соціальний захист осіб, які потребують допомоги держави у питаннях утримання житла. Закон України «Про житловий фонд соціального призначення» визначає категорії громадян, які мають право на соціальне житло, умови його отримання та джерела формування житлового фонду соціального призначення. На сьогодні у сфері забезпечення населення соціальним житлом внаслідок її недостатньої законодавчої урегульованості, відсутності державного фінансування та обмежених фінансових ресурсів місцевих бюджетів склалася ситуація майже повної втрати можливостей поповнення житлового фонду соціального призначення в умовах зростання потреби у ньому.

Нездатність органів місцевого самоврядування задовольняти потреби громадян в такому виді соціального захисту викликає підвищення соціальної напруженості в громадах та підсилення негативної дії явищ соціального виключення. Отже, найпершим завданням політики щодо забезпечення громадян соціальним житлом є **комплексне врегулювання питання реалізації наявних та застосування нових механізмів забезпечення житлом різних категорій населення**. У межах реалізації цього завдання особливо важливим є вдосконалення нормативно-правової бази щодо житлового забезпечення з урахуванням необхідності формування житлового фонду соціального призначення.

ПЕРСПЕКТИВИ ТА ІНСТРУМЕНТИ РОЗВИТКУ ФОНДУ ЖИТЛА СОЦІАЛЬНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Реалізуючи курс на посилення євроінтеграційних процесів, Україна взяла на себе низку зобов'язань щодо адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу. Одним із початкових етапів такої адаптації була ратифікація Європейської соціальної хартії. Згідно зі статтею 31 Хартії, важливою складовою соціального захисту є забезпечення права людини на житло, що вимагає заходів, спрямованих на: 1) сприяння доступу до житла належного рівня; 2) запобігання бездомності та її скорочення з метою поступової ліквідації; 3) встановлення цін на житло, доступних для малозабезпечених осіб.

Як соціальна держава Україна має створювати умови, за яких громадяни зможуть побудувати, придбати або взяти в оренду житло. Водночас завжди залишатиметься частина громадян, які з об'єктивних причин не можуть скористатися наявними можливостями. Таким громадянам з метою соціального захисту має надаватись соціальне житло. Відповідно до Закону України «Про житловий фонд соціального призначення»¹ таке житло надається громадянам безоплатно на підставі договору найма на певний термін. Законом визначаються категорії громадян, які мають право на отримання соціального житла та джерела формування житлового фонду соціального призначення.

На жаль, державне статистичне спостереження за рухом осіб, які потребують надання житлових приміщень, скасовано наказом Держстату від 11.08.2015 № 185. Станом на 01.01.2015 р. на квартирному обліку перебувало 657,2 тис. сімей та однаків, з яких 189 тис. – ті, які користуються правом першочергового отримання житла (як представники пільгових категорій) та 77 тис. – ті, які мали право[YZ1] позачергового отримання житла (як

¹ Закон України «Про житловий фонд соціального призначення» від 12.01.2006 №3334-IV режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3334-15>

представники короткого переліку пільгових категорій, які мають право на першочергове отримання житла без попереднього прийняття на квартирний облік). Анексія Криму та початок воєнних дій на Донбасі суттєво розширили перелік осіб, які потребують допомоги держави у сфері забезпечення житлом. Це знайшло відображення у змінах до Закону «Про житловий фонд соціального призначення», внесених протягом 2018 р. Цими правками регулюються питання умов забезпечення соціальним житлом тимчасово переміщених осіб, осіб з інвалідністю внаслідок війни та осіб, які прирівнюються до них. Відповідно, потреба у житловому фонді соціального призначення зростає.

Джерелами поповнення житлового фонду соціального призначення відповідно до Закону є: 1) будівництво нового житла; 2) реконструкція та переобладнання житлових та нежитлових приміщень; 3) отримання органами місцевого самоврядування житла в дар від різних суб'єктів; 4) передача у комунальну власність вилученого, безхазяйного та відумерлого житла; 5) передача забудовниками місцевим радам частки житлової площі в новозбудованих будинках; 6) передача з державної в комунальну власність соціального житла, побудованого за рахунок коштів державного бюджету; 7) використання на договірних засадах приватного житлового фонду; 8) набуття права власності на житло на інших підставах, не заборонених законом.

Втім неузгодженість законодавства суттєво скорочує можливості формування фонду соціального житла. Зокрема, прикінцеві положення Закону передбачали розробку Загальнодержавної програми розвитку соціального житла, розгляд та затвердження якої були зупинені постановами Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 р. № 65 „Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету” та від 11.10.2016 р. № 710 «Про ефективне використання державних коштів» щодо припинення підготовки проектів нових державних програм, що потребують додаткового фінансування з державного бюджету. Крім того, після прийняття Закону

«Про регулювання містобудівної діяльності» втрачено можливість поповнення фонду соціального житла за рахунок найбільш значущого джерела – передачі забудовниками місцевим радам частки жилої площі в новозбудованих будинках на підставах, передбачених законодавством. Зауважимо, що кошти для формування житлового фонду соціального призначення за рахунок державного бюджету мають передбачатися щорічно Законом про Державний бюджет. Втім, на 2018 р. таких коштів передбачено не було, а отже – і будівництво соціального житла за рахунок держави не відбувалося. Житлові приміщення, які надходять в житловий фонд соціального призначення як вилучене, безхазяйне та відумерле житло, як правило, є приміщеннями ветхого та аварійного стану, а відтак не відповідають вимозі частини 4 статті 3 Закону, згідно з якою соціальне житло має відповідати будівельним, технічним та санітарним нормам і бути придатним для проживання.

Отже, на сьогодні у сфері забезпечення населення соціальним житлом майже повністю втрачено можливості поповнення житлового фонду соціального призначення при зростанні потреби в такому житлі. Водночас фінансове забезпечення формування фонду соціального житла є компетенцією органів місцевого самоврядування, які не можуть, використовуючи наявні в них кошти та можливості, в повному обсязі задовольняти потреби громадян в такому виді соціального захисту.

Досвід країн ЄС демонструє різноманітні підходи до вирішення проблеми соціального житла. У багатьох країнах Європи соціальний житловий фонд складає до 25 % від загального. Проте він формується на умовах «соціальної доступності» і передбачає використання в якості соціального не лише житла з фондів соціального призначення, але й будь-якого орендного житла, що відповідає закріпленим нормам проживання і надається державою або органами місцевого самоврядування громадянам, які не можуть забезпечити себе житлом на ринкових умовах.

Враховуючи потужну розвиненість ринків орендного житла в європейських країнах, такий підхід дозволяє знаходити оптимальні механізми оплати та розподілу соціального житла. На багатьох національних ринках відбувається своєрідний перетин секторів соціального та доступного житла, що дає можливість акумулювати кошти для поповнення фонду соціального житла. Найчастіше задіяні механізми, які передбачають безпосередню передачу коштів від оренди або пільгового викупу, право на який надається мешканцям після певного терміну проживання в таких помешканнях, на будівництво соціального житла. Фінансування соціального житла в країнах ЄС відбувається з різних джерел: з центральних, регіональних та муніципальних бюджетів, за рахунок коштів приватних інвесторів та благодійних пожертв. Першість у вирішенні таких питань поступово переходить до місцевої влади, яка використовує для цього житлові комерційні та муніципальні організації, житлові асоціації та інші структури.

Цікавим прикладом формування фонду соціального житла як соціального проекту є досвід Швеції – держави з однією з найбільш потужних систем соціального захисту. Після того, як в середині минулого століття в країні була реалізована програма будівництва одного мільйона одиниць житла прийнятної якості, фонд соціального житла поповнюється житлом за рахунок нових надходжень досить рідко, а основним джерелом задоволення потреби в соціальному житлі є реконструйоване старе житло. Видатки на реконструкцію фінансуються державою та муніципалітетами, які й надають його у користування за заниженою орендною платою. Власником такого житла залишається муніципалітет, він же відповідає за обслуговування, ремонт та забезпечення комунальними послугами.

Аналіз досвіду зарубіжних країн дозволяє зробити висновок про суттєвий вплив сектору соціального житла на мобільність на ринку праці. У країнах, де практикувалась розбудова соціального житла за рахунок держави в вигляді окремих кварталів або мікрорайонів, родини, які отримували таке житло, відмовлялися від переїзду в регіони з кращими

можливостями працевлаштування через високу, порівняно з соціальним, вартість житла. Відбувалася маргіналізація та криміналізація мешканців соціального житла та перетворення таких районів на осередки бідності. Враховуючи це, поширюється практика виділення певного відсотку соціального житла в забудові для створення «добросусідських спільнот» та запобігання майновій сегрегації.

Для розуміння перспектив розвитку фонду соціального житла важливим є врахування особливостей правового та технічного стану житлового фонду України. Структура власності на площі житлового фонду є наступною: 93,7 % складає приватна власність, 4,9 % – комунальна, 1,4 % – державна. Така значна частка житла приватної власності в умовах майже повної відсутності розвиненого та регульованого ринку орендного житла є чинником, що обмежує розвиток сектору соціального житла. Житловий фонд України розподіляється за періодами формування наступним чином: 7,3 % складає житло, збудоване до 50-х років минулого століття; 11 % – побудови 50-х років; 21,7 % - побудови 60-х років; по 24,5 % – побудови 70-х та 80-х років; 8,8 % – 90-ті роки побудови; 2,2 % – побудови початку нового століття. Враховуючи, що термін експлуатації будинків забудови п'ятидесятих-вісьмидесятих років складає 50 років, біля 65 % житлового фонду потребує, як мінімум, капітального ремонту, а в більшості випадків – реконструкції та модернізації. Біля 40 % домогосподарств України не забезпечені соціальною нормою житла на одну особу (13,6 м²) та 40 % осель недообладнано комунальними зручностями. При цьому рівень доходів населення не дозволяє вирішувати питання кількісного та якісного покращення житлових умов не лише за ринковою ціною, але й за собівартістю, що також підсилює гостроту питання забезпечення соціальним житлом.

За інформацією Мінрегіонбуду², розподіл по співфінансуванню соціального житла складає 20 % з державного бюджету та 80 % з місцевих бюджетів. Наповненість житлового фонду соціального призначення в містах України складає 10 % – 25 % від потреби. Відповідно, при використанні наявних механізмів розвитку сфери житла соціального призначення необхідно фінансування у розмірі 6 млрд грн з державного бюджету, що становить 20 %, а також фінансування ще 80 % потреби (24 млрд грн) з місцевих, що є надвисоким навантаженням на них.

Висновки та рекомендації

Можливості поповнення фонду соціального житла обмежено внаслідок недостатньої законодавчої урегульованості питань надання громадянам такого виду соціального захисту, відсутності державного фінансування та низьких можливостей місцевих бюджетів для повноцінного фінансування таких проектів. Це створює суттєві перешкоди для реалізації громадянами права на житло. Наслідком цього є підвищення соціальної напруженості в громадах та підсилення явища соціального виключення.

На сьогодні вкрай важливими є заходи щодо унормування взаємовідносин між всіма суб'єктами процесу забезпечення житлом та покращення житлових умов громадян України.

Значна кількість державних та галузевих нормативних актів, що регулюють питання забезпечення житлом окремих категорій осіб (військовослужбовців, тимчасово переміщених осіб, працівників державних підприємств тощо) та наявність програм забезпечення доступним житлом створюють наступну ситуацію: частина претендентів на отримання соціального житла, які належать до вищенаведених категорій, могли б успішно вирішити свої житлові питання, не очікуючи на надання соціального

² Стенограма засідання Комітету з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення 14 березня 2018 р., режим доступу: <http://komspip.rada.gov.ua/documents/73183.html>

житла, оскільки цільові програми, під дію яких вони підпадають, мають більше фінансове забезпечення, а соціальне житло є, відповідно до Закону, лише засобом тимчасового вирішення проблеми.

У зв'язку із зазначеним найактуальнішим завданням політики щодо забезпечення громадян соціальним житлом є **комплексне врегулювання питання реалізації наявних та застосування нових механізмів забезпечення житлом різних категорій населення**. Для цього завдання необхідно:

➤ **Кабінету Міністрів України:**

- з метою комплексного вирішення питання соціального захисту населення в сфері забезпечення житлом та на виконання прикінцевих положень Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» ініціювати відновлення роботи над Загальнодержавною програмою розвитку соціального житла;

➤ **Комітету Верховної Ради з питань будівництва, містобудування та житлово-комунального господарства:**

- для створення цивілізованого ринку орендного житла відновити роботу над законопроектом «Про орендне житло» та внести до нього норми, що регулювали б взаємовідносини між орендодавцем, орендарем з числа осіб, які мають право на отримання соціального житла, та органами місцевого самоврядування, що мають забезпечувати це право;

- розробити проект Закону про внесення змін до Закону України «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» з метою приведення його у відповідність до сучасних умов та вдосконалення механізму законодавчого регулювання правовідносин у цій сфері. Включити до закону положення, спрямовані на реалізацію механізмів формування фонду житла соціального призначення і врегулювання питання забезпечення житлом мешканців, які занесені до Єдиного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов;

- спільно з **Комітетом соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення** з метою створення сприятливих умов для успішного державного адміністрування житлової політики при розробці законопроекту «Про механізми забезпечення громадян житлом» передбачити реалізацію механізмів соціального захисту різних категорій громадян;

- **Державній службі статистики** для інформаційно-методичного забезпечення процесу прийняття та реалізації успішних управлінських рішень, спрямованих на регулювання ринків житлової нерухомості, передбачити в системі державного статистичного спостереження моніторинг даних щодо стану житлових умов та забезпечення житлом громадян;

- **Державному фонду сприяння молодіжному житловому будівництву, Державній іпотечній установі, органам місцевого самоврядування** посилити співпрацю з іноземними донорами для залучення інвестицій для фінансування житлових програм та покращення фінансового забезпечення фонду соціального житла;

- **органам місцевого самоврядування:**

- удосконалити порядок обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, з метою вибору оптимальної стратегії житлової політики для громади;

- розробити, використовуючи наявний вітчизняний та зарубіжний досвід, регіональні програми забезпечення соціальним житлом, для фінансового забезпечення яких активно залучати кошти програм підтримки ЄС, ООН, Європейського інвестиційного банку, інших міжнародних установ.

Якушенко Л. М.
відділ соціальної безпеки
Національний інститут стратегічних досліджень
грудень 2018 р.