

УДОСКОНАЛЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СКЛАДОВОЇ ДЕРЖАВНОЇ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ

Анотація

У записці розглядається актуальний стан забезпечення житлом населення України, розглядаються критерії доступності житла та оцінюється відповідність житлової політики України цим критеріям, пропонуються шляхи вирішення питання забезпечення власним житлом вразливих верств населення.

УДОСКОНАЛЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СКЛАДОВОЇ ДЕРЖАВНОЇ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ

Конституція України визначає, що кожен громадянин має право на житло і тим громадянам, які потребують соціального захисту, держава гарантує забезпечення цього права. Проте сучасний стан житлової сфери України практично унеможлиблює виконання цієї норми Конституції. Станом на 2016 р. в Україні нараховується 19,8 млн осіб (51 % населення)¹ із загальними доходами у місяць нижчими за фактичний прожитковий мінімум. За даними державної служби статистики,² на кінець 2014 р. на квартирному обліку перебувало 657 тис. сімей, з яких 3 тис. отримали житло в поточному році. Як свідчать дані таблиці 1, відсоток скорочення черги за рахунок надання житла державою є надзвичайно малим. Щорічні темпи скорочення кількість сімей та однаків, які отримали житло протягом року, значно вище, ніж подібний індекс серед кількості сімей та однаків, що перебували на квартирному обліку.

¹ Без врахування окупованих територій

² http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/zf/zf_u/2006_u.htm

Значна кількість українських домогосподарств не забезпечена власним окремим житлом. За даними офіційної статистики³, станом на 2017 р. біля 5 %, домогосподарств наймали житло у фізичних осіб, 2,6 % мешкали у гуртожитках, 0,5 % – у комунальних квартирах. Суттєва частка домогосподарств забезпечена житловою площею недостатньою мірою. Житлова площа 39 % домогосподарств нижче санітарної норми (13,65 м² на одну особу), у великих містах – 48 %, у малих – 35 %, у сільській місцевості – 32 % домогосподарств. Зокрема, житлова площа чверті домогосподарств становить від 9,01 м² до 13,65 м² на одну особу, 9 % домогосподарств – менше 7,5 м², 6 % домогосподарств – від 7,5 до 9 м². За даними опитування, у перенаселеному житлі проживає 54 % населення України. У міських поселеннях частка таких осіб становить 57 % (у великих містах – 63 %, у малих містах – 48 %), на селі – 49 %.

Таблиця 1

**Ефективність державних програм забезпечення житлом осіб,
які потребують поліпшення житлових умов**

Роки	Показник				
	Кількість сімей та одинаків, що перебували на квартирному обліку (тис.)	Кількість сімей та одинаків, які отримали житло протягом року (тис.)	Частка сімей та одинаків, які отримали житло, у загальній кількості громадян, що перебувають на квартирному обліку (%)	Індекс щорічних темпів змін кількості сімей та одинаків, що перебували на квартирному обліку (% до попереднього року.)	Індекс щорічних темпів змін Кількості сімей та одинаків, які отримали житло протягом року (% до попереднього року.)
2000	1765	32	1,8	100	100
2001	1624	29	1,8	92,0	90,6
2002	1533	25	1,6	94,4	86,2
2003	1460	25	1,7	95,2	100,0
2004	1414	23	1,6	96,8	92,0
2005	1323	20	1,4	93,6	87,0
2006	1300	20	1,5	98,3	100,0
2007	1252	17	1,4	96,3	85,0
2008	1216	17	1,4	97,1	100,0
2009	1174	11	0,9	96,5	64,7

³ http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2017/zb/06/zb_sdu2016pdf.zip

2010	1139	11	0,9	97,0	100,0
2011	1084	7	0,6	95,2	63,6
2012	1022	7	0,7	94,3	100,0
2013	808	6	0,7	79,1	85,7
2014	657	3	0,5	81,3	50,0
2014 до 2010				37,2	9,4

*Данні Держстату України

Майже кожне п'яте домогосподарство проживає у житлі, збудованому до 1960р., 16 % міських домогосподарств та 26 % – сільських. Житловий фонд 70 % домогосподарств був збудований у 60-х–80-х роках (72 % – міських домогосподарств та 64 % – сільських). У відносно новому житлі, збудованому у 1991 р. і пізніше, мешкає 12 % домогосподарств. Серед домогосподарств, які мешкають у житлі, збудованому до 1970 р., кожне третє повідомило, що капітальний ремонт їх житла жодного разу не проводився.

Загалом така ситуація негативно впливає на демографічну ситуацію в країні (за даними Інститут демографії та соціальних досліджень, житлові проблеми входять у трійку факторів, що змушують сім'ї відкладати народження дітей або відмовлятися від їх бажаної кількості) та сприяє підвищенню соціальної напруженості.

Протягом останніх двадцяти років в Україні відбувалася реалізація затверджених Кабінетом Міністрів різноманітних програм забезпечення житлом окремих категорій громадян: 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 й осіб інших національностей, які повернулися на проживання до України;

вчених Національної академії наук України тощо. Проте ефективність цих програм була вкрай низькою. Прийнята у 2009 р діюча Державна цільова соціально-економічна Програма будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 рр.⁴ також не є ефективною внаслідок надзвичайно низького фінансування державою та неможливістю для більшості осіб, що потребують поліпшення житлових умов, виконання фінансових зобов'язань за умовами Програми.

Аналіз досвіду житлової політики інших країн показує, що оптимальною стратегією у цій сфері є поєднання забезпечення максимальної ринкової доступності житла для економічно активних прошарків населення та адекватна підтримка соціально вразливої частини суспільства. Виходячи з цього, важливим у реалізації державної житлової політики є 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). Сьогодні в Україні спостерігається надмірна вартість житла по відношенню до середньостатистичної заробітної плати. Так, при середній заробітній платні в Україні на середину 2017 р. 7360 грн, показник опосередкованої вартості будівництва 1 м² житла, розрахований Мінрегіонбудом,⁵ складає по Україні 10321 грн (рис. 1). Тобто для придбання квартири в новобудові площею 50 м² середньостатистичному українцеві треба заощаджувати близько 7 років. Насправді, при врахуванні середньої ринкової вартості житла та фактичної заробітної плати, цей показник виявляється в рази вищим – 14-24 роки.

На сьогодні питання доступності житла в країні актуалізувалося внаслідок появи нової категорії громадян, які мають право розраховувати на допомогу держави для вирішення житлових питань – військовослужбовці та

⁴ <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1249-2009-%D0%BF>

⁵ <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/05/nakaz-102.pdf>

члени їх сімей та особи, що залишили місця проживання внаслідок військового конфлікту на сході країни та анексії Криму.

Для тих категорій населення, що потребують соціального захисту та участі держави у вирішенні житлової проблеми, актуальним стають критерії соціальної доступності житла, зокрема, період часу, на який громадянин може отримати житло в безоплатне користування, некомерційне наймання або придбати його у власність за допомогою соціальних житлових програм. Цей критерій визначає рівень державної (муніципальної) участі в соціальному захисті вразливих груп населення. В Україні ці питання мають регулюватися Законом України «Про житловий фонд соціального призначення»⁶, яким визначено правові, організаційні та соціальні засади державної політики щодо забезпечення конституційного права соціально незахищених верств населення України на отримання житла.

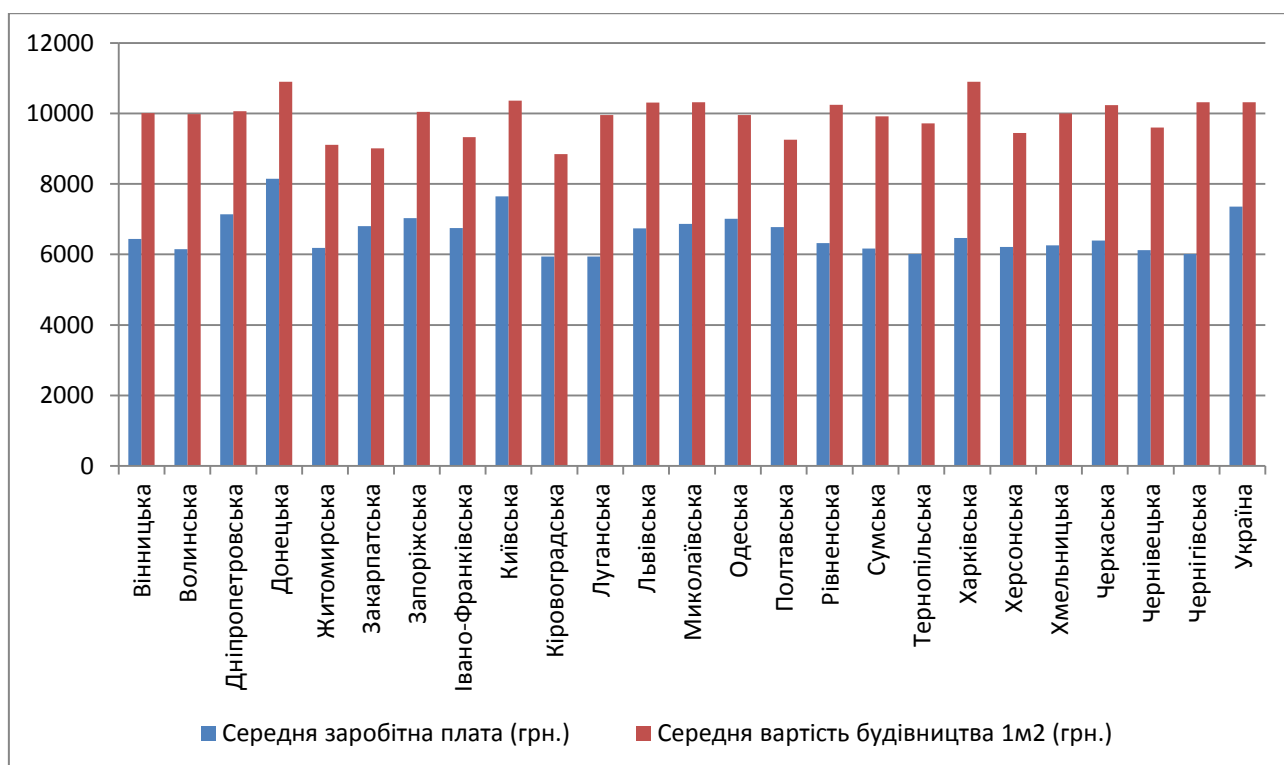


Рис.1. Співвідношення середньої заробітної плати та середньої вартості будівництва 1м² житла по регіонах.

⁶ <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/main/3334-15>

Проте на сьогодні потребують уточнення деякі положення цього закону, зокрема, щодо визначення самого поняття «соціальне житло»; пункту 4 ст.16 даного Закону, що передбачає умови розірвання договору найму житла при зміні доходів громадян, тощо. Крім того, відповідно до закону, громадяни отримують тимчасове вирішення проблеми, без надання можливості отримати в кінцевому результаті власне житло. Орієнтовно, для того, щоб забезпечити житлом всіх, хто підпадав під визначені Законом критерії на момент його прийняття, необхідно було створити житловий фонд загальною площею 15,5 млн м². Необхідно відмітити, що найбільш значущим джерелом поповнення фонду соціального житла було будівництво нового житла з передачею забудовниками місцевим радам частки жилої площі в новозбудованих будинках на підставах, передбачених законодавством. Проте прийняття Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» фактично звільнило забудовників від зобов'язання наповнювати фонд соціального житла (ст. 40 п.7)⁷.

Таким чином, у сфері забезпечення вразливих верств населення житлом склалася ситуація, коли вони не мають змоги отримати житло від держави внаслідок недостатності фонду соціального житла та відсікаються від участі в наявних програмах забезпечення житлом, внаслідок високої вартості житлових площ та катастрофічного недофінансування програм.

Досвід багатьох країн свідчить, що оптимальним варіантом для вирішення житлової проблеми вразливих верст населення є надання житлових площ в оренду з помірною орендною платою та можливістю поступової сплати вартості житла для отримання його у власність. Вирішальним фактором тут є наявність житлового фонду відповідної якості, що потребує активної участі держави для забезпечення будівництва достатньої кількості житлових приміщень. На сьогодні держава безповоротно витрачає кошти на компенсування частки вартості житла (30x70 або 50x50 відсотків) відповідно до програм будівництва (придбання) доступного житла

⁷ <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>

та на забезпечення надання пільгових іпотечних кредитів. За результатами виконання «Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки» протягом 2010-2014 рр. була надана підтримка 3,6 тис. родин, тоді як поліпшення житлових умов потребували станом на 2014 р. 657 тис. Теоретично, згадувана програма передбачала виділення на її реалізацію 21,163,1 млн грн. у 2017 р., що при вартості будівництва 1м^2 у цьому році 10321 грн забезпечує будівництво 2,05 млн м^2 , що дозволяє за 7,6 років покрити потребу житлового фонду соціального призначення.

Модель будівництва державою соціального житла з подальшою сплатою його вартості потребує докорінної перебудови політики у житловій сфері, зокрема, перегляду механізмів забезпечення житлом населення України, перенаправлення ресурсів із заходів, спрямованих на зниження ставки іпотечного кредитування на безпосереднє фінансування будівництва, перегляду проектів містобудування, активізації принципів державно-приватного партнерства. Перевагами застосування її є активізація будівельної та суміжних галузей економіки, повне повернення державі витрачених коштів, вирішення актуальної соціальної проблеми поступового забезпечення вразливих верств громадян власним житлом, можливість керування соціально-демографічними процесами. Важливим, на нашу думку, є вплив на зниження соціальної напруженості в країні, адже застосування запропонованої моделі дозволить створити реальний механізм забезпечення житлом населення з низьким рівнем доходу.

Успішне втілення такої моделі передбачає закріплення її в базовому Законі у сфері житлової політики та скоординовану взаємодію органів державної влади та місцевого самоврядування з активним залученням вітчизняних та міжнародних донорів. На сьогодні, в умовах обмеженості ресурсів держави, необхідно здійснити першочергові кроки, спрямовані на удосконалення державної політики в житловій сфері – провести аналіз стану виконання та ефективності діючих програм забезпечення житлом; привести у

відповідність до змін законодавства перелік громадян, що претендують на поліпшення житлових умов за рахунок держави, створити законодавче підґрунтя для запровадження механізму будівництва за рахунок державних коштів житла соціального призначення, визначити систему індикаторів для оцінювання стану житлової сфери та визначення потреб та перспектив її розвитку.

Висновки та пропозиції

Конституційне право громадян на житло є абсолютно незабезпеченим, що створює серйозну соціальну напруженість у суспільстві. Необхідною є глибока структурна реформа у сфері житлової політики для забезпечення максимальної ринкової доступності житла для економічно активного населення та державної підтримки соціально вразливої частини суспільства. На початковому етапі для забезпечення підсилення соціальної складової державної житлової політики необхідно

1. Кабінету Міністрів України:

- ініціювати та координувати розробку базового документа у сфері державної житлової політики, в якому також визначити завдання, критерії та механізми реалізації соціальної складової житлової політики;

- провести аудит виконання та ефективності наявних програм забезпечення житлом та розробити Загальнодержавну програму забезпечення житлом вразливих верств населення; визначити механізми та джерела фінансового забезпечення реалізації Програми.

2. Міністерству соціальної політики із залученням галузевих наукових установ та установ НАНУ:

- розробити Порядок надання громадянам доступного житла, побудованого за державні кошти, у довгострокову оренду з правом подальшого викупу;

- розробити систему індикаторів для моніторингу та аналізу стану житлової сфери.

3. Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України:

- шляхом внесення змін до законодавчих актів (Закон України «Про державно-приватне партнерство», Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» відновити практику державно-приватного партнерства у будівельній галузі;

- розробити проект житлового комплексу соціального призначення відповідно до вимог законодавства до норм забезпечення житловою площею та супутньою інфраструктурою та з урахуванням необхідності зменшення вартості житла.

4. Органам місцевого самоврядування:

- відповідно до компетенції провести аудит переліку громадян, що потребують поліпшення житлових умов, з метою приведення його у відповідність до законодавства України;

- врахувати необхідність побудови житлових комплексів соціального призначення при розробці Генеральних планів населених пунктів.

Л. Якушенко

відділ соціальної безпеки

Національний інститут стратегічних досліджень

грудень 2017 р.