

## **СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В ПРАКТИКЕ УПРАВЛЕНИЯ**

УДК 351.778.51+365(477)

**Г. ЛОПУШНЯК,**  
*кандидат экономических наук*  
*(Львов)*

### **ЖИЛИЩНАЯ ПОЛИТИКА КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ: ПРАКТИКА И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ**

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

Обеспечение доступности жилья — одна из наиболее важных социальных проблем человеческого развития, поскольку, согласно общественному договору, жилье входит в необходимый пакет основных прав человека, обязательства по реализации которых берет на себя государство в лице государственных и местных органов власти. Именно государство определяет приоритеты, формы и средства своего участия в реализации гражданами конституционного права на жилье исходя из общественных интересов, социальной справедливости и экономических возможностей.

Вопросы улучшения положения в сфере жилищной политики закономерно занимают центральное место в деятельности Президента Украины и органов государственной исполнительной власти, а также в программах политических партий и движений, ведь закрепленное Конституцией Украины право на жилье выражает сущность удовлетворения жилищных потребностей общества. От него зависят конкретные права граждан, детально регламентированные в законах и других нормативных документах. Законодательно закрепленные права граждан формируют их поведение и действия органов государственной власти, хозяйствующих субъектов в решении жилищных проблем.

Полное воплощение таких прав, как право на человеческое достоинство, принцип недискриминации, право на достаточный уровень жизни, право на свободный выбор места проживания, право на свободу ассоциации и высказывания мыслей (например, для квартиросъемщиков и других действующих в пределах общины групп), право на личную безопасность (в случае насильственного или необоснованного выселения либо других форм принуждения), право каждого человека не попадать под необоснованное вмешательство в его личную и семейную жизнь, посягательство на неприкосновенность его жилья или тайну корреспонденции, является необходимым условием для использования и сохранения всеми социальными группами права на достаточное жилищное обеспечение. Именно поэтому вопросы жилищной политики как одной из основных составляющих социальной политики Украины чрезвычайно актуальны и нуждаются в детальном исследовании.

Значительный вклад в решение дискуссионных вопросов теоретического характера и совершенствование практики реализации жилищной политики внесли

такие ученые, как Т. Д. Белкина, В. О. Букиашвили, В. Б. Жакиянова, А. Б. Гусев, Н. Б. Косарева, А. М. Кошева, Н. И. Олейник, В. В. Янукович и др. В то же время недостаточно исследованными остаются проблемы реализации гражданами Украины своего конституционного права на жилье. Учитывая это, цель статьи состоит в изучении практики формирования и реализации жилищной политики в Украине, а также выделении основных проблем в этой сфере и поиске путей их решения.

Право граждан Украины на жилье впервые было закреплено в Конституции СССР 1977 г. как основное право человека и гражданина. Со временем оно получило свое отражение в Конституции УССР 1978 г. и было развито в Конституции Украины и Жилищном кодексе Украины. Учитывая положение указанных законодательных актов, основными формами реализации конституционного права на жилье являются: строительство жилья; приобретение жилья в собственность; аренда жилья; бесплатное получение жилья или денежной компенсации соответствующими категориями граждан и невысокая плата за квартиру и коммунальные услуги.

В Украине насчитывается свыше 14 млн. семей, из которых более 2,5 млн. — семьи, оказавшиеся в тяжелых материальных условиях. При этом большую роль играет пресловутый “квартирный вопрос”. По официальным данным, на конец 2009 г. на квартирном учете находилось 1174 тыс. семей и одиноких лиц, что на 1237 тыс. меньше, чем в 1995 г. Однако квартирная очередь за счет получения жилья сократилась лишь на 359 тыс. (табл. 1), а уменьшилась преимущественно за счет того, что часть граждан умерла или решила жилищную проблему без помощи государства.

О неудовлетворительном состоянии обеспечения государством жильем граждан, находящихся на квартирном учете, свидетельствует и негативная тенденция в его получении: доля таких семей и одиноких лиц сократилась с 3,4% в 1995 г. до 0,9% в 2009 г.

В 2000–2008 гг. обратную тенденцию демонстрировала динамика введения в эксплуатацию общей площади жилья, которая увеличилась с 5558 тыс. м<sup>2</sup> в 2000 г. до 10496 тыс. м<sup>2</sup> в 2008 г. Но уже в 2009 г. в эксплуатацию введено только 6400 тыс. м<sup>2</sup> жилья. Такой спад в строительной отрасли стал следствием мирового финансового кризиса, начало которого пришлось на конец 2008 г. В 2010 г. ситуацию удалось несколько исправить (было введено 9339 тыс. м<sup>2</sup> жилья). Отметим, что увеличение объемов жилищного строительства произошло частично за счет введения в эксплуатацию частных жилых домов усадебного типа, дачных и садовых домов с хозяйственными сооружениями и постройками. Однако, несмотря на определенные успехи, Украине так и не удалось достичь уровня 1990 г., когда в эксплуатацию было введено 17447 м<sup>2</sup> жилья.

Таблица 1

**Динамика показателей жилищной очереди в 1995–2009 гг. (на конец года) \***

Показатель	Годы							
	1995	1997	2000	2001	2003	2005	2007	2009
Количество семей и одиноких лиц, находившихся на квартирном учете (тыс.)...	2411	2164	1765	1624	1460	1323	1252	1174
Количество семей и одиноких лиц, получивших жилье в течение года (тыс.).....	82	47	32	29	25	20	17	11
Доля семей и одиноких лиц, получивших жилье, в общем количестве граждан, находившихся на квартирном учете (%).....	3,4	2,2	1,8	1,8	1,7	1,4	1,4	0,9

\* Рассчитано автором на основе статистической информации о жилищном фонде Украины за 1995–2009 гг. Госкомстат Украины (<http://www.ukrstat.gov.ua>).

Обратим внимание и на несоответствие темпов роста введения в эксплуатацию жилья темпам сокращения квартирной очереди (рис. 1). По наблюдениям А. Сергиенко, одной из причин этого является увеличение средней площади вновь построенного жилья: "...Средняя площадь новых квартир возросла в полтора раза — с 73 до 108 м<sup>2</sup>. Кардинально изменился и тип нового жилья: в 1990 г. индивидуальные дома составляли четверть (25,2%) новостроек, а в 2007 г. — свыше половины (55,5%) (в 2009 г. — 66,3%. — Л.Г.). Если принять во внимание, что в последней величине 24,5 пункта — сельские дома, а остальные 31% — городские коттеджи, то становится понятно..., что такие дома возводят состоятельные семьи, которые и раньше были обеспечены жильем и не планировали десятилетиями стоять в квартирной очереди”<sup>1</sup>. Кстати, по расчетам ученого, прогнозируемый срок ожидания в очереди на жилье составляет 73,9 года.



\* Имеется в виду отношение к предыдущему году.

\*\* Уменьшение квартирной очереди в 2000 г. взято в % к 1998 г., поскольку в 1999 г. разработка отчетности не осуществлялась.

**Рис. 1. Соотношение темпов роста введения в эксплуатацию жилья и темпов уменьшения квартирной очереди**

(Построено автором на основе статистической информации о жилищном фонде Украины и введения в эксплуатацию жилья (<http://www.ukrstat.gov.ua>)).

Следует отметить, что в последнее время в Украине реализуются утвержденные Кабинетом Министров разнообразные программы обеспечения жильем отдельных категорий граждан, а именно: государственная программа обеспечения молодежи жильем на 2002–2012 годы; государственное льготное долгосрочное кредитование индивидуальных сельских застройщиков (программа “Собственный дом”); комплексная программа обеспечения жильем военнослужащих, лиц рядового и руководящего состава органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, служебных лиц таможенных органов и членов их семей; военнослужащих, уволенных в запас или вышедших в отставку; граждан, пострадавших вследствие Чернобыльской катастрофы; судей; инвалидов по слуху и зрению; расселение и обустройство депортированных крымских татар и лиц других национальностей, вернувшихся на проживание в Украину; ученых Национальной академии наук Украины. Кроме того, введен порядок предоставления беспроцентного кредита для жилищного строительства или приобретения квартир либо индивидуальных жилых домов государственным служащим, которые, в соответствии с законодательством, нуждаются в улучшении жилищных условий. В то же время указанные

<sup>1</sup> См.: Сергиенко О. Черга завдовжки як життя, або 1/3 людського щастя. “Дзеркало тижня” от 15–21 ноября 2008 г. (<http://dt.ua/articles/55415>).

программы не решили жилищную проблему и в большинстве своем оказались очередными декларациями. Это признают и в государственных органах, когда констатируют, что “низкий уровень обеспечения жильем граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий в соответствии с законодательством, остается одной из наиболее острых социальных проблем в Украине, которая не может быть решена без участия государства”<sup>2</sup>. Неэффективность некоторых программ подтверждает и Счетная палата Украины, которая, в частности, признала, что Министерством финансов и Министерством экономики не были осуществлены эффективные управленческие действия, связанные с выполнением Комплексной программы обеспечения жильем военнослужащих, утвержденной постановлением Кабинета Министров Украины № 2166 от 29 ноября 1999 г. Также Счетная палата отмечает, что существующая система обеспечения жильем военнослужащих и правоохранителей нуждается в совершенствовании и дополнительном привлечении кроме бюджетных средств других источников финансирования. Использование силовыми органами в течение 2007, 2008 и 9 месяцев 2009 гг. бюджетных средств на общую сумму 1433,6 млн. грн. было неэффективным и не позволило обеспечить жильем военнослужащих и правоохранителей<sup>3</sup>.

Таким образом, на наш взгляд, важным моментом в реализации государственной жилищной политики должно быть четкое определение критериев рыночной и социальной доступности жилья. Основным критерием рыночной доступности жилья является время, в течение которого гражданин может улучшить свои жилищные условия. Этот временной параметр (коэффициент доступности жилья) зависит от уровней доходов населения и цен на рынке жилья (и рынке потребительских кредитов), а также объема бюджетных средств, которые государство способно и готово направлять на поддержку жилищного обеспечения граждан. По этому параметру выделяется та часть населения, которая по своим доходам, сбережениям и другим активам может самостоятельно обеспечить себя жильем, приобретя его в собственность (в том числе с помощью ипотечных кредитов) или взяв в рыночную аренду<sup>4</sup>.

В контексте указанного и с учетом последствий мирового финансового кризиса, которые сказались на платежеспособности потребителей на рынке жилья, актуальным, на наш взгляд, было принятие Закона Украины “О предотвращении влияния мирового финансового кризиса на развитие строительной отрасли и жилищного строительства”, в котором получило законодательное закрепление понятие “доступное жилье”. “Доступное жилье – построенные и строящиеся при государственной поддержке жилые дома (комплексы) и квартиры”<sup>5</sup>.

По этому закону государственная поддержка строительства доступного жилья состоит в оплате государством 30% стоимости строительства (приобретения) доступного жилья и (или) предоставлении льготного ипотечного жилищного кредита в уполномоченном банке. Отметим, что эта поддержка предоставляется из расчета

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

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

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

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

не более чем 21 м<sup>2</sup> на 1 лицо и дополнительно 10,5 м<sup>2</sup> общей площади жилья на семью. Остальную часть стоимости жилья гражданин, заключивший договор о строительстве (приобретении) доступного жилья, оплачивает за собственные средства. Для выполнения этого закона были приняты постановления Кабинета Министров Украины “Об утверждении Порядка предоставления государственной поддержки для обеспечения граждан доступным жильем” (далее – Порядок) и “Об утверждении Государственной целевой социально-экономической программы строительства (приобретения) доступного жилья на 2010–2017 годы” (далее – Программа).

В соответствии с Программой, в 2010 г. планировалось выделить на реализацию ее положений 1087,2 млн. грн., в том числе из государственного бюджета Украины – 1028,15 млн. грн., из местных бюджетов – 5,2 млн. грн. Однако в Государственном бюджете Украины на 2010 год было запланировано только 332,7 млн. грн., что составляет 32,4% плановых показателей Программы, а реально профинансировано 72,4 млн. грн., или 7,05% прогноза. Еще хуже ситуация с выполнением этой Программы наблюдается в 2011 г. (в государственном бюджете запланировано на 1050,55 млн. грн. меньше, чем предусмотрено Программой). Таким образом, уже начало ее реализации сопровождается невыполнением ее положений.

Исследуя государственные гарантии в сфере обеспечения граждан жильем, хотим обратить внимание и на решение жилищных проблем молодежи. Стоит отметить, что в 1998 г. для своевременного обеспечения молодых семей жильем при посредничестве Фонда содействия молодежному жилищному строительству начата реализация Программы предоставления льготных долгосрочных кредитов молодым семьям и одиноким молодым лицам на строительство (реконструкцию) и приобретение жилья. Однако результаты ее выполнения в 1998–2002 гг. не подтвердили ожиданий молодых людей. За первые 5 лет из бюджетов всех уровней было выделено лишь 225,29 млн. грн., что дало возможность предоставить кредиты 3,97 тыс. молодых семей и проинвестировать строительство 268,72 тыс. м<sup>2</sup> жилья (табл. 2). В то же время только на квартирном учете в 2002 г. находилось 88,5 тыс. молодых семей, что свидетельствует о мизерности ее бюджетного финансирования. Поддержка государством молодого поколения в решении жилищной проблемы получила свое продолжение в принятой в 2002 г. Государственной программе обеспечения молодежи жильем, рассчитанной на период до 2012 г. (далее – Государственная программа)<sup>6</sup>. В частности, предусмотрено привлечь около 5,8 млрд. грн. на строительство жилья для молодежи, завершить долгострой общей площадью 1,5 млн. м<sup>2</sup> и обеспечить жильем свыше 20 тыс. молодых семей.

Таблица 2

**Динамика развития молодежного жилищного кредитования в Украине в 1998–2009 гг.**

Год	Расходы сводного бюджета для предоставления льготных кредитов молодежи (млн. грн.)	в том числе		Количество предоставленных кредитов (ед.)	Объем проинвестированного жилья (тыс. м <sup>2</sup> )
		расходы государственного бюджета Украины (млн. грн.)	расходы местных бюджетов (млн. грн.)		
1998	13,18	6,20	6,98	305	21,94
1999	16,58	5,64	10,94	348	27,94
2000	75,74	60,71	15,03	1421	93,22
2001	62,65	54,78	7,87	1063	69,08

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

Окончание таблицы 2

2002	57,14	48,31	8,83	828	56,54
2003	87,08	69,36	17,72	1123	78,74
2004	142,33	122,70	19,63	1601	113,37
2005	131,39	110,57	20,82	1089	79,83
2006	125,02	91,00	34,02	646	45,65
2007	145,72	94,27	61,45	632	44,98
2008	133,34	76,80	56,54	486	35,23
2009	34,19	0	34,19	127	9,32

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

Реализация этой программы предусматривает 3 этапа. На первом (2002–2005 гг.) планировалось выделить из государственного бюджета 1157,39 млн. грн.; на втором (2006–2009 гг.) – 2551,88 млн. грн.; на третьем (2010–2012 гг.) – 2100,85 млн. грн. Достижение запланированных показателей ее положений предполагается путем активизации предоставления льготных молодежных долгосрочных кредитов на строительство и приобретение жилья, а также существенного увеличения бюджетных средств. Однако анализ выполнения Государственной программы на первом и втором этапах дает основания утверждать о ее фактической декларативности. За 2002–2005 гг. объемы расходов государственного бюджета на эти потребности составляли всего 350,94 млн. грн., или 30,3% от запланированного. На выполнение ее второго этапа из государственного бюджета было выделено 262,07 млн. грн., или 10,3% плановых задач. В совокупности расходы бюджетов всех уровней на льготное молодежное кредитование в 2002–2009 гг. составляли 856,21 млн. грн., а за весь период существования молодежных жилищных кредитов (1998–2008 гг.) – 1024,36 млн. грн. Это дало возможность предоставить кредит 9,67 тыс. молодых семей и проинвестировать строительство 675,84 тыс. м<sup>2</sup> жилья <sup>7</sup>, что составляет 0,9% общих объемов введения жилья в государстве. Все это свидетельствует о неэффективности внедряемых инструментов в системе жилищных отношений и отсутствии системных действий органов государственной власти, а также о преимущественно декларативном характере запланированных мероприятий по улучшению жилищных условий граждан Украины.

Подтверждением этого является практика предоставления в 2006–2007 гг. ипотечных кредитов, которые вследствие невмешательства государства в регулирование равновесия спроса и предложения на жилищном рынке стимулировали не только рост спроса на жилье, но и значительное повышение его стоимости. Это обеспечило сверхприбыли строительным организациям, банкам, посредникам на рынке недвижимости и в очередной раз повлекло за собой потерю доверия населения к государству как регулятору социальных процессов и к Президенту Украины как гаранту обеспечения конституционных прав человека.

Самоустранение государства от проблем граждан страны, связанных с возвратом ипотечных кредитов, возникших из-за резкого повышения курса доллара (в 2006–2007 гг. большинство ипотечных кредитов были выданы именно в этой валюте), и направленность своей поддержки преимущественно только на помощь проблемным банкам еще больше усилили недоверие населения к ипотеке и органам государственного и муниципального управления, а именно к их способности проводить эффективную политику защиты прав своих граждан, особенно в усло-

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

виях кризиса. Реальной поддержкой и населения, и банков в этой ситуации, на наш взгляд, могла бы стать определенная денежная компенсация банкам, рассчитанная исходя из разницы курса соответствующей валюты ипотечного кредитования. Таким образом, государство должно было взять на себя те дополнительные финансовые обязательства, которые возникли у заемщиков вследствие резкого повышения валютного курса, при условии своевременного погашения гражданином базовой суммы долга с соответствующими процентами за пользование кредитом; банки же, в свою очередь, должны были отказаться от получения дополнительных процентов за предоставление кредитов при условии долгосрочного их погашения, даже если такое не было предусмотрено договором о кредитовании.

Считаем, что к основным причинам недоверия населения к ипотеке, которая актуальна и сегодня, следует отнести:

- достаточно высокие процентные ставки по кредитам и краткий срок их погашения;
- непрозрачные для банка источники доходов лиц, желающих получить кредит;
- недостаточно высокий уровень доходов граждан;
- экономическую нестабильность предприятий-работодателей;
- неразвитость такой инфраструктуры ипотечного рынка, которая бы позволила повысить надежность системы долгосрочного кредитования, создания предпосылок для привлечения инвестиций в эту сферу;
- отсутствие рынка ипотечных облигаций.

Отметим, что ипотечный механизм кредитования более характерен для уже сформированного, устойчивого рынка жилья, который находится в динамическом равновесии. К сожалению, в нашей стране только начался процесс формирования такого рынка. Поэтому для решения проблемы обеспечения граждан доступным жильем целесообразно использовать опыт других стран в привлечении средств строительными сберегательными кассами (ССК). Так, в Германии за время существования системы ССК мобилизовано и предоставлено в виде кредитов 800 млрд. евро. Каждая третья из 45% немецких семей имеет договор строительного сбережения. Благодаря системе строительных сбережений построено 45% жилья, или 13 млн. квартир<sup>8</sup>. Такая система распространилась по всей Европе.

Следует отметить, что ССК существуют как в чистом виде, так и в смешанном. В первом случае "...квартира в течение всего процесса остается в собственности ССК до полной выплаты покупателем суммы кредита. В Германии ССК пользуются собственными активами, не привлекая финансирование извне. В других европейских государствах возможно привлечение средств инвесторов"<sup>9</sup>. Юридически ССК являются обществами взаимного кредитования. Срок внесения предоплаты составляет 5 лет, которая обычно равна 30–40% стоимости жилья. Максимальный срок кредитования колеблется от 12 до 18 лет, а ставка – 3–5% годовых. Государство практикует разного рода субсидии для льготных категорий граждан и для молодых государственных служащих, имеющих семью и детей. Особенно такая практика субсидирования распространена в Швеции.

Алгоритм действия ССК в смешанном виде состоит в следующем: банк убеждается в кредитоспособности клиента в течение определенного времени (до 3 лет), открывая ему счет, на который осуществляются отчисления из зарплаты и других доходов. За этот период необходимо накопить 30% стоимости жилья, после чего

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

<sup>9</sup> См.: Поворозник В. И. Указ. труд.

банк может выступить посредническим звеном между ССК и клиентом, прокредитовав остаток суммы. В этом случае квартира остается в собственности банка до окончания выплат по кредиту, однако покупатель может вселяться в нее сразу после заключения договора. Срок кредитования составляет от 10 до 36 лет, ставка — 5–7% годовых.

Таким образом, можно утверждать, что ССК являются самым доступным инструментом кредитования, поскольку, по подсчетам экспертов, для получения кредита в ССК, как правило, необходимо иметь доход, который вдвое меньше, чем для получения ипотечного кредита. Именно поэтому ССК имеют все основания стать альтернативой социальной ипотеке, подтверждением чего является то, что в европейских странах их основные клиенты — физические лица с уровнем доходов ниже среднего.

Следует отметить, что, несмотря на отсутствие в Украине классических ССК, отечественные банки постепенно внедряют отдельные их элементы с целью привлечения долгосрочных накоплений, которые клиенты осуществляют для покупки жилья. Как правило, банки включают их в свои стандартные депозитные и ипотечные программы. Исключением является банк “Аркада”, в котором существовала собственная кредитно-накопительная схема кредитования в более-менее чистом виде, но потом ее закрыли.

Таким образом, из-за отсутствия системных действий власти в сфере жилищной политики и доступных для большинства населения механизмов реализации своего права на жилье уровень обеспечения граждан Украины доступным жильем достаточно низкий и остается одной из наиболее острых социальных проблем, которая не может быть решена без участия государства. Для граждан, нуждающихся в социальной защите со стороны государства в отношении реализации права на жилье, стоит использовать критерии социальной доступности жилья, основным из которых также является время, в течение которого гражданин может получить жилье на условиях бесплатного пользования, социального или некоммерческого съема либо приобрести его в собственность благодаря участию в социальных жилищных программах. При этом жилье должно отвечать современным представлениям о комфорте, а плата за проживание в нем — составлять приемлемую долю семейного дохода. Этот критерий определяет уровень государственного, в том числе и муниципального, участия в социальной защите необеспеченных и социальной поддержке других малообеспеченных групп населения.

Законом Украины “О жилищном фонде социального назначения” определены правовые, организационные и социальные принципы государственной политики, касающейся обеспечения конституционного права социально незащищенных слоев населения Украины на получение жилья. В нем отмечается, что “социальное жилье — жилье всех форм собственности (кроме социальных общежитий) из жилищного фонда социального назначения, которое бесплатно предоставляется гражданам Украины, нуждающимся в социальной защите, на основании договора найма на определенный срок”. Как видим, из социального жилья исключены общежития, однако уже в других абзацах указывается, что “социальное общежитие — это социальное жилье”, и что к жилью из жилищного фонда социального назначения относятся не только квартиры в многоквартирных жилых домах, усадебные (одноквартирные) жилые дома, которые предоставляются гражданам в порядке очереди на получение социального жилья, но и жилые помещения в социальных общежитиях, предоставляемых гражданам на время их



пребывания на социальном квартирном учете при условии, что такое жилье является единственным местом их проживания. Таким образом, определение понятия “социальное жилье” требует уточнения.

Со времен советской власти основным принципом, по которому формировалась государственная жилищная политика, был принцип бесплатного распределения жилья. Жилищные правоотношения в Украине и до сих пор регулируются Жилищным кодексом Украинской ССР, принятым еще 30 июня 1983 г., однако определение “бесплатного” жилья претерпело некоторые изменения. С введением в действие в 2007 г. Закона Украины “О жилищном фонде социального назначения” возникла путаница в отношении термина “социальное жилье”. До 2007 г. социальными называли квартиры, которые граждане, стоящие в очереди на улучшение жилищных условий, получали в постоянное пользование и которые, согласно Закону Украины “О приватизации государственного жилищного фонда”, можно было оформить в собственность. На сегодня “...социальное жилье не подлежит поднайму, бронированию, приватизации, продаже, дарению, выкупу и залогу”<sup>10</sup>.

Таким образом, действующее законодательство предусматривает создание жилищного фонда, который будет бесплатно предоставлять гражданам, нуждающимся в социальной защите, жилье, но только для временного пользования без права поднайма, бронирования, приватизации, продажи, дарения, выкупа и залога. Мы считаем такой подход правильным, поскольку социальный статус гражданина может меняться в течение жизни благодаря повышению заработка. Однако нельзя согласиться с тем, что наемщик социального жилья в случае превышения среднемесячного совокупного дохода его и членов семьи за предыдущие два года подряд из расчета на одно лицо размера опосредованной стоимости найма жилья в соответствующем населенном пункте и прожиточного минимума теряет право на такое жилье и обязан в течение трех месяцев со дня расторжения договора добровольно освободить предоставленное жилое помещение. За два года накопить деньги на приобретение собственного жилья или хотя бы на первый взнос для получения ипотечного кредита, к сожалению, практически невозможно. Поэтому все собранные за это время средства пойдут на наем жилья по рыночным ценам, и человек опять может оказаться в группе лиц, нуждающихся в социальной защите. На наш взгляд, было бы целесообразнее предоставить определенные льготы (снижение процента по кредиту, беспроцентное кредитование, погашение определенной суммы кредита и др.) такой категории лиц в случае покупки жилья на условиях кредитного договора. Мы считаем, что только после получения возможности переселения в другое помещение можно говорить об основаниях для выселения из социального жилья. При этом следует учитывать и то, что гражданин вместе с членами своей семьи, которые принимали участие в указанной социальной программе, имеет право только один раз в жизни воспользоваться такими государственными льготами.

Анализируя программы строительства социального жилья в Украине (а их немало – общегосударственных, целевых по категориям населения, для военнослужащих, для чернобыльцев, для депортированных народов, региональных), к сожалению, вынуждены констатировать, что при всей их теоретической привлекательности, в условиях экономического кризиса успешно воплотить их можно разве что на бумаге. В западных странах социальное жилье малообеспеченным людям предоставляют только в аренду за символическую плату. Так, в Германии им предоставляют денежную помощь для самостоятельной аренды жилья в частном секторе.

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

“Больше половины населения страны арендует квартиры или дома, а в крупных городах, таких как Берлин или Гамбург, доля арендаторов составляет свыше 80%”<sup>11</sup>.

В США практикуется предоставление субсидий малообеспеченным гражданам, арендующим жилье. При этом в случае увеличения доходов реципиента программы его не выселяют, а лишь прекращают выдачу субсидии. Стоит отметить, что сегодня реципиентами программ по предоставлению социального жилья в США являются действительно самые бедные слои населения, поскольку низкое качество жилья, а также неблагоприятное окружение районов с социальной застройкой не привлекают состоятельных людей.

Во Франции около 17% семей пользуются социальным жильем. Возводящие его частные компании получают право на налоговые льготы, а после завершения строительства они сдают это жилье в аренду малообеспеченным гражданам по установленным государством ценам. Такие частные компании делят с местной властью полномочия, касающиеся установления лиц, которым будет предоставлено право на социальное жилье. В среднем очередь на его получение составляет 10 месяцев. Соответствующий размер арендной платы намного меньше, чем на рынке. Кроме того, примерно половина жителей пользуются еще и жилищными субсидиями.

В целом сектор социального жилья в Голландии, Швеции, Великобритании, Дании, Франции и Финляндии равен 15–35% от общего жилищного фонда. В европейских государствах на социальные жилищные программы выделяют значительные средства – от 0,1–0,3% ВВП в Италии и Греции до 1,2–1,4% ВВП в Финляндии, Дании и Австрии. Франция на приобретение жилья в собственность или на его бесплатное (льготное) предоставление выделяет ежегодно 1,9% ВВП<sup>12</sup>.

В Украине социальное жилье почти не строят. Существует единственный механизм, когда сначала на коммерческих началах возводится дом, а потом по договору 10–15–20% квартир у застройщика забирают. Это и называют фондом социального жилья, хотя на практике такое жилье редко достается именно незащищенным слоям населения.

По словам Уполномоченного по правам человека в Украине, “государство фактически сняло с себя ответственность за решение жилищной проблемы. Принятый в 2006 г. Закон Украины “О жилищном фонде социального назначения” не действует. Деньги на строительство социального жилья пятый год подряд не выделяются. Не предусмотрены такие расходы и госбюджетом на 2011 г. В то же время среднестатистический работник, получая за месяц заработную плату, равную двум прожиточным минимумам, способен обеспечить самым необходимым лишь себя и одного ребенка. На остальное, в частности на жилье, средств не остается. Следовательно, в стране существует глубокий системный жилищный кризис”<sup>13</sup>.

Сравнивая современный уровень жилищного строительства с аналогичным показателем времен СССР, можно констатировать неутешительную динамику. Так, в 1980 г. было построено 17,3 млн. м<sup>2</sup> жилья, в 1985 г. – 19,2 млн. м<sup>2</sup>, в 1990 г. – 17,5 млн. м<sup>2</sup>, а за годы независимости Украины указанный показатель был самым высоким в 2008 г. – 10,5 млн. м<sup>2</sup>, что составляет только 60% уровня строительства в 1990 г. (рис. 2). И это при более современных технологиях, качественных материа-

<sup>11</sup> См.: Поворозник В. І. Указ. труд.

<sup>12</sup> См.: там же.

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

лах, машинах и механизмах. По количеству сданных квартир динамика также неутешительна: в 1990 г. их было 279 тыс., в 2008 г. – 94 тыс., а в 2010 г. – только 77 тыс., из них “очередникам” бесплатно было выделено 235 тыс., 17 тыс. и 11 тыс. квартир, соответственно.

Очевидно, что при такой тенденции в строительстве жилья и движении квартирной очереди получить жилье среднестатистическому украинцу можно в лучшем случае в глубокой старости, а то и после смерти, поскольку длительность ожидания в очереди составляет 73 года.



**Рис. 2. Динамика введенного в эксплуатацию жилья и количества построенных и полученных квартир в Украине в 1980–2010 гг. \***

\* Построено автором на основе статистической информации о жилищном фонде Украины и введении в эксплуатацию жилья (<http://www.ukrstat.gov.ua>).

Выходом из этой ситуации, на наш взгляд, является, прежде всего, урегулирование квартирной очереди в соответствии с Конституцией Украины (то есть государство должно предоставить возможность гражданам или приобрести жилье, или построить его, или снять, а бесплатным жильем обеспечить только уязвимые слои населения).

Частично решить свои жилищные проблемы граждане Украины могли бы при условии возврата им обесцененных денежных сбережений, размещенных ими в учреждениях Сбербанка СССР. В этой ситуации нам кажется целесообразным выпуск жилищных сертификатов на часть суммы обесцененных сбережений – их можно было бы обменять на квадратные метры жилья, которое строилось бы при поддержке государства. Таким образом государство может поддержать строительную отрасль и в то же время частично решить вопрос погашения обесцененных сбережений, поскольку их невозврат создает дополнительное социальное напряжение в обществе. Этот подход можно применить и для поддержки других отраслей, производящих продукцию повышенного спроса, например, автомобили, бытовую технику и др.

Таким образом, мы вынуждены констатировать, что со времени обретения независимости Украина так и не смогла выработать новые действенные механизмы, которые позволили бы большинству граждан приобрести, построить собственное жилье или получить его бесплатно.

Учитывая изложенное, мы пришли к следующим выводам.

1. Жилищная политика является одной из основных составляющих социальной политики Украины, поскольку обеспечение граждан жильем – конституци-

онная обязанность государства в сфере реализации социальных прав каждого человека.

2. Анализ проведенных мероприятий по реализации государственной жилищной политики Украины свидетельствует об отсутствии действенных механизмов обеспечения граждан доступным жильем. К такой ситуации, на наш взгляд, привели бессистемные действия органов государственной власти, а также преимущественно декларативный характер запланированных мер по улучшению жилищных условий граждан Украины.

3. В условиях формирования устойчивого рынка жилья ССК являются более доступным инструментом кредитования, чем ипотека, поскольку им могут воспользоваться даже те граждане, у которых доход вдвое меньше необходимого для получения ипотечного кредита.

4. Приобретение жилья для украинской семьи со среднестатистическими доходами (2,5–5 тыс. грн. в месяц) станет доступнее, если государственные средства направить не на компенсацию коммерческим банкам снижения ипотечной процентной ставки с сегодняшних 18% до 5–7%<sup>14</sup>, а на строительство определенного количества квартир ежегодно. При этом следовало бы уменьшить общую площадь единицы такого жилья, разработав специальные проекты одно-, двух- и трехкомнатных квартир. Данное жилье целесообразнее отдавать не бесплатно, а предоставлять в аренду с возможностью дальнейшей его приватизации после уплаты полной стоимости в виде ежемесячной арендной платы, скорректированной на индекс инфляции. Это позволило бы увеличить фонд государственного жилья в Украине, что положительно повлияет не только на деятельность строительной отрасли, но и на снижение безработицы в государстве.

*Статья поступила в редакцию 13 сентября 2011 г.*

---

<sup>14</sup> Ставка, по которой семья со среднестатистическими доходами будет способна погашать ипотечный кредит.