

О. В. СУДАРЕНКО

**УЧАСТЬ ДЕРЖАВИ У ФІНАНСУВАННІ БУДІВНИЦТВА
СОЦІАЛЬНОГО ЖИТЛА: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**

Аналізується зарубіжний досвід участі держави у фінансуванні будівництва соціального житла та забезпеченні права на житло. Визначено, що держави підходять до вирішення даної проблеми комплексно: шляхом фінансування, державного кредитування будівництва житла та шляхом надання будівельним організаціям податкових пільг, грантів, субсидій.

Ключові слова: фінансування будівництва соціального житла; бюджетне фінансування будівництва житла; державне кредитування будівництва житла.

Анализируется зарубежный опыт участия государства в финансировании социального жилья и обеспечения права жилье. Определено, что государства подходят к решению данной проблемы комплексно: путем финансирования, государственного кредитования и путем предоставления строительным компаниям налоговых льгот, грантов, субсидий.

Ключевые слова: финансирование строительства социального жилья; бюджетное финансирование строительства жилья; государственное кредитование строительства жилья.

This article also analyses foreign states' experiences in the area of state financing of social housing. It is set out how the complex solution of the abovementioned problem is sought by the different states: by means of financing, providing loans for the state program of state housing construction and allowing construction companies to claim tax advantages, grants and subsidies.

Key words: state financing of social housing; budgetary financing of the housing building; state crediting of the housing building.

Україна намагається вирішити проблему забезпечення житлом громадян, які не мають житла, або потребують покращення житлових умов, шляхом будівництва (реконструкції) та придбання житла для зазначених категорій громадян. На сьогодні в нашій державі розроблено програми забезпечення громадян соціальним та доступним житлом, а також програми державного кредитування будівництва житла та банківського кредитування будівництва житла з компенсацією зобов'язань частково за рахунок бюджетних коштів. Разом з тим кількість

осіб, які потребують допомоги з боку держави та органів місцевого самоврядування для вирішення житлового питання не зменшується.

В умовах щорічного дефіциту бюджетних коштів для держави та органів місцевого самоврядування актуальною є проблема щодо визначення напрямів та форм використання державних коштів для найефективнішого виконання своїх завдань та функцій, зокрема такого важливого завдання, як будівництво житла.

Тому для України є необхідним вивчення та аналіз досвіду зарубіжних держав у сфері фінансування будівництва житла та забезпечення реалізації права на житло, зокрема, особливостей участі держави та органів місцевого самоврядування у вирішенні даної проблеми.

Право на житло належить до групи економічних, соціальних та культурних прав і свобод людини і громадянина. Кожна держава визначає власні напрями щодо забезпечення реалізації права на житло. Об'єктом правової охорони право на житло стало наприкінці XIX ст. Все почалося з будівництва першого соціального житла в Парижі в середині XIX ст.¹

В умовах світової фінансової кризи держави світу підходять по різному до вирішення проблеми забезпечення реалізації права на житло. Безпосередньому захисту підлягають громадяни, які не можуть вирішити проблему за рахунок власних коштів. На будівництво соціального житла держава витрачає значні кошти: у Франції – 1,9 відсотка валового внутрішнього продукту, у Фінляндії, Данії, Австрії – 1,2–1,4 відсотка, в Італії – 0,3 відсотка². Найменшу суму на будівництво житла для соціально незахищених громадян витрачає Греція – 0,1 відсотка валового внутрішнього продукту, що дає підстави деяким авторам визначати, що у Греції відсутнє соціальне житло³.

У більшості випадків соціальне житло належить центральним та місцевим органам влади або громадським організаціям – кооперативам, житловим асоціаціям, діяльність яких контролюється державою. Будівництво соціального житла є неприбутковим видом діяльності. У Великобританії та Франції забудовники зобов'язані віддавати частину житлової площі у новобудовах для забезпечення житлом малозабезпечених громадян. Держава контролює не тільки процес фінансування будівництва житла, забезпечення житлом громадян, а також ціни на житло та комунальні послуги. В багатьох державах передбачено, що приріст плати за утримання квартири не повинен перевищувати за 3 роки 30 відсотків⁴.

На сьогодні у Голландії соціальне житло будується переважно у містах. Соціальним житлом, як правило, забезпечуються студенти (18–22 кв.м на людину), емігранти, які складають 20 відсотків усього населення держави. Середній розмір житла на сьогодні становить 80–96 кв.м загальної площі на сім'ю із двох осіб. Щодо джерел фінансування будівництва житла, то використовуються кошти держави, муніципалітетів, фізичних та юридичних осіб. Зокрема, на відродження м. Роомбеєк, де внаслідок вибуху на складі феєрверків, було зруйновано та пошкоджено більше 650 житлових будинків, було витрачено 600 млн. євро. З них 122 млн. на будівництво житла виділив парламент, біля 15 млн. – муніципалітет, 80 млн. – будівельні компанії, 80 млн. надійшло від продажу земельних ділянок, інші кошти – від населення та підприємців, які бажали відкрити там магазини, ресторани, тощо⁵.

В 2002 році у Німеччині було прийнято новий закон, що визначив нові пріоритети житлової політики Німеччини, відповідно до якої соціальне житло призначено не для всіх верств населення, як було раніше, а виключно для найбідніших, ба-

гагодітних родин, самотніх батьків тощо. Житлові субсидії, які надаються приватним забудовникам, спрямовані на існуючий житловий фонд, а не на дороге будівництво нового житла. Тобто малозабезпеченим надають грошову допомогу, щоб вони мали можливість самостійно орендувати житло у приватному секторі⁶.

На сьогодні близько 17 відсотків французьких родин живе у соціальному житлі. Приватні будівельні компанії, які споруджують соціальне житло мають право на податкові пільги. По завершенні будівництва такі компанії укладають договір оренди житлових приміщень із малозабезпеченими громадянами, при цьому вартість оренди визначається державою. Право визначення громадян, які мають право на одержання соціального житла належить місцевій владі за участі таких приватних будівельних компаній⁷.

До соціально незахищених осіб у Франції належать молоді сім'ї, одинокі матері, одинаки, інваліди, люди похилого віку. У разі якщо коштів у малозабезпечених осіб не достатньо на оплату оренди житла, держава надає таким особам (сім'ям) субсидії на оплату оренди житла або видає житлову допомогу. Якщо і цього не достатньо – громадянин не сплачує орендної плати. У 1990 році було прийнято Закон Бессона, відповідно до якого жодна особа не може бути виселена, не одержавши фінансової допомоги на погашення заборгованості з квартирної плати. Така особа має право протягом трьох років знайти інший варіант для свого проживання⁸.

У Великобританії забезпечення бідних соціальним житлом належить до компетенції місцевої влади. Як правило, соціальне житло будується за замовленням держави приватними підприємствами, які одержують державні субсидії, гранти, податкові пільги⁹.

У Швеції з 1964 по 1974 роки виконувалась державна програма будівництва соціального житла «Мільйон», за якою споруджено більше мільйона житлових будинків. Видатки на формування житлового фонду соціального призначення – знесення старих будинків, будівництво нових, реконструкцію, ремонт, обслуговування, розподіляються між державою та місцевими органами порівну¹⁰. У 2006 році середня забезпеченість житлом на одну особу у Швеції становила 48,2 м.кв.¹¹

У зв'язку із світовою фінансовою кризою у США значно збільшилася кількість безробітних, пенсіонерів, осіб, які реалізують своє право на одержання допомоги по інвалідності та осіб, які потребують допомоги з боку держави у забезпеченні реалізації права на житло. Наприкінці 2008 року у США було затверджено нову програму Subsidized Housing – житло зі зменшеною орендною платою¹². Опікується зазначеною програмою спеціальний відділ Уряду, US Department of Housing and Urban Development, який має відповідні підрозділи у всіх штатах. Сутність даної програми полягає в тому, що звичайне житло, яке належить приватним особам, кооперативам, благодійним фондам, надається малозабезпеченим громадянам за ціною, нижче ринкової, а різницю компенсує Уряд із спеціальних фондів. Право на одержання соціального житла мають особи похилого віку, інваліди, багатодітні сім'ї, а також малозабезпечені сім'ї та інші категорії громадян, які не мають можливості орендувати житло за ринковими цінами. При цьому бездомні, жертви домашнього насилля, а також ті, хто платить за оренду житла більше половини свого доходу, належать до категорії осіб, які мають право на позачергове забезпечення їх житлом. Місцевий підрозділ The Public Housing Agency (PHА) визначає осіб, які мають можливість скористатися відповідною програмою, зокрема виходячи із рівня платоспроможності особи:

сукупний сімейний дохід не повинен перевищувати 50 відсотків середнього для даної місцевості. Для підтвердження родинних зв'язків та рівня доходів, громадяни подають до РНА відповідні документи: свідоцтва про народження, одруження та податкові декларації. У разі відсутності підходящого житла, така особа (сім'я) заноситься до списку очікування. Договір оренди житла укладається на 1 рік, та може бути подовжено за згодою сторін.

У 2009 році в США було запроваджено нову програму Making Home Affordable Program – «Зробити житло доступним». Право на одержання допомоги з боку держави мають американці-власники житлових будинків, які не спроможні виконати зобов'язання за іпотечними кредитами, а це приблизно 9 млн. осіб. Програма допоможе їм зберегти житло та запобігти збільшенню кількості осіб, які мають право на державну допомогу за програмою Subsidized Housing. Для держави це також вигідно, оскільки не потрібно збільшувати бюджетні витрати на соціальні програми. Так, Home Base Homeless Prevention Program опікується тими особами, хто залишився без житла, а також тим, щоб не з'явилися нові бездомні особи. В усіх районах є офіси цієї організації, які допомагають оскаржити та попередити виселення.

В США діють також інші програми щодо соціального захисту громадян у сфері забезпечення реалізації їхніх житлових прав, зокрема, програма NASA Housing Service присвячена забезпеченню житлом осіб, які заражені вірусом імунодефіциту людини – СНІДом, а програма HEAP вирішує питання щодо житла для інвалідів¹³.

Соціальне житло, case popolare, виникло в Італії на початку XX ст., переважно в центральних та північних регіонах. Соціальне житло є необхідною складовою міста. Проте будівництво соціального житла обходиться не дешево. Місту П'ємонт державою у 2010 році передбачено виділити 256 млн. євро на будівництво житла для 3000 осіб, місцеві муніципалітети бюджетними коштами також візьмуть участь у фінансуванні будівництва зазначеного житла. Обов'язкова умова: проекти будівництва житла за цією програмою повинні відповідати самим високим вимогам екологів¹⁴.

У 2009 році в Італії було прийнято декрет, яким було затверджено «Житловий план», згідно з яким планується побудувати 100 тисяч нових соціальних квартир. Реалізувати право на одержання соціального житла за цією програмою можуть молоді сім'ї, особи похилого віку, особи, які перебувають у скрутному економічному становищі, студенти, які навчаються далеко від дому, емігранти із низькими прибутками, які щонайменше 10 років проживають в Італії, з них – 5 років в одній провінції. Зазначене житло призначене для передачі в приватну власність для тих осіб, які потребують «першого дому», а також для оренди житла за соціальними цінами¹⁵.

Держави пострадянського простору також приділяють увагу щодо забезпечення реалізації права на житло та фінансування будівництва житла.

Житлове будівництво Казахстану визнано одним з пріоритетних напрямів Стратегічного розвитку Казахстану до 2030 року¹⁶. Основним напрямом розвитку житлового будівництва, згідно з Державною програмою розвитку житлового будівництва, є комплексне вирішення проблем розвитку такого будівництва, що забезпечить доступність житла для широких верств населення.

Одним із напрямів реалізації Державної програми розвитку житлового будівництва є програма будівництва соціального житла. Житло з державного жит-

лового фонду надається у разі, якщо на одну особу приходиться менше 6 кв.м житла¹⁷. Особа може реалізувати своє право на приватизацію житла, збудованого за Державною програмою житлового будівництва, шляхом його викупу. Обов'язковою умовою при укладенні договору приватизації житла шляхом викупу, є виплата першого внеску у розмірі не менше 10 відсотків від вартості такої нерухомості¹⁸. Іншу суму коштів та відсотки у сумі 10 відсотків особа може повернути протягом наступних 20 років.

Для Державної програми житлового будівництва в Республіці Казахстан є характерним бюджетне кредитування місцевих виконавчих органів на проектування та будівництво житла за ставкою нуль відсотків за рахунок республіканського бюджету; будівництво житла місцевими виконавчими органами; реалізація такого житла шляхом системи іпотечного кредитування та системи житлових будівельних заощаджень, у тому числі попередніх заощаджень; повернення місцевими виконавчими органами кредитів у республіканський бюджет. При цьому у разі зменшення суми виділених бюджетних коштів з республіканського бюджету, держава надає преференції, зокрема, строк повернення кредитів збільшується на один рік.

З республіканського бюджету Казахстану передбачено також виділення цільових трансфертів місцевим органам виконавчої влади та фінансовим інститутам на проектування та будівництво орендного (комунального) житла для громадян, які перебувають у чергах у акіматах. Середня площа орендного (комунального) житла (квартири) не повинна перевищувати 70 кв.м. Приватним будівельним організаціям, які беруть участь у будівництві орендних будинків надаються податкові пільги.

Починаючи з березня 2005 року, відповідно до норм Житлового кодексу Російської Федерації, почала формуватися черга на соціальне житло. Соціальним житлом особа забезпечується на умовах договору соціального найму, який є безстроковим. Соціальне житло будується за рахунок бюджетних коштів. На початку запровадження даної програми передбачалося, що Фонд підтримки реформ в ЖКГ буде надавати допомогу муніципалітетам та ремонтувати житловий фонд¹⁹.

У разі, якщо в особи недостатньо коштів, вона має можливість взяти у міста Москва житло в оренду²⁰. Договір оренди житла укладається, як правило, на п'ять років, з правом продовження за згодою сторін. Орендна ставка соціального житла є значно меншою ніж ринкова. Проте, як і в Україні, приватизувати таке житло особа не має права. Оскільки в Москві ще не сформовано житловий фонд соціального житла, то особи, які орендують житло у приватних осіб мають право на одержання від муніципальних органів компенсацію 50% вартості такої оренди, за наявності усіх підтверджуючих документів. Якщо особа, досить тривалий час перебуває на черзі осіб, які потребують покращення житлових умов, вона може придбати у міста житло з урахуванням коефіцієнту, який впливає на зниження вартості такого житла. Чим довше особа перебувала на черзі, тим дешевше вона зможе придбати бюджетну квартиру.

Отже у державах Євросоюзу, США та державах пострадянського простору досить розвинені програми фінансування будівництва житла для соціально незахищених верств населення за участі коштів держави та муніципалітетів. Участь держави у фінансуванні будівництва житла, тобто безоплатному та безповоротному, цільовому виділенню коштів з бюджету, проявляється не тільки у формі фінансування, а ще й у формі державного кредитування будівництва житла (строкового,

як правило відплатного та поворотного виділення коштів з бюджету). Деякі держави передбачають обов'язкову частку збудованого житла, яку будівельні організації повинні передати муніципалітетам для забезпечення соціальним житлом соціально незахищених громадян. Інші держави надають будівельним організаціям, які беруть участь у будівництві соціального житла кредити, субсидії, податкові пільги, гранти²¹. При цьому до соціального житла, яке будується за рахунок бюджетних коштів або за рахунок іншої державної допомоги деякі держави, дивлячись на перспективу, висувають високі вимоги щодо розміру такого житла, соціально-гігієнічних вимог та рівня комфортності.

Соціальне житло надається таким особам безоплатно або на праві користування (тимчасового та безстрокового). Вартість оренди (найму) соціального житла є значно меншою, ніж ринкова. У разі недостатності у громадян власних коштів для оплати вартості користування соціальним житлом, держава та органи місцевого самоврядування надають таким особам субсидії та житлову допомогу.

Слід зазначити, що на сьогодні в Україні також передбачено механізми забезпечення реалізації права громадян на одержання соціального житла шляхом одержання такого житла в тимчасове користування та шляхом оренди соціального житла. Разом з тим досі не розроблено механізми формування житлового фонду соціального призначення, зокрема щодо здешевлення вартості його будівництва, програм заохочення будівельних організацій у будівництві соціального житла.

Виходячи із змін економічних основ нашого суспільства, змін пріоритетів у здійсненні публічної влади необхідно по новому підійти до з'ясування ролі держави у вирішенні житлової проблеми громадян шляхом фінансування будівництва житла використовуючи досвід інших держав.

1. *Цветов П.* Социальное жилье – последнее прибежище бедных // РФ сегодня. – 2007. – № 19. 2. Там само. 3. *Пузанов А.* Социальное жилье или доходные дома? // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.izbrano.ru/11354.html>. 4. *Цветов П.* Цит. праця. 5. *Двухэтажная квартира даром: социальное жилье-24 с европейским лицом* // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sob.ru/issue-24.4074.html>; *Социальное жилье Европы, или крыша с дырками* // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sob.ru/issue-24-3911.html>. 6. *Яка ситуація із соціальним житлом у Європі?* // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zemlyanu.blox/2008/08>. 7. Там же. 8. *Цветов П.* Цит. праця. 9. Там же. 10. Там же. 11. *Ещенко П.С., Чубук Л.П.* Досвід фінансування житлового будівництва у зарубіжних країнах // Фінанси України. – 2009. – № 7. – С. 30–38. 12. *Доступное* жилье по американски, или Как защищают бедных // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sob.ru/issue-137-402.html>. 13. Там же. 14. *Дольче вита не для всех: как бесплатно получить жилье в Италии* // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sob.ru/issue-3960.html>. 15. *Паска Е.* Соціальне житло також для іммігрантів. Небагатох... / переклад Сороневич М. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gazetaukrainska.com>. 16. *О Государственной программе развития жилищного строительства в Республике Казахстан на 2005-2007 гг.*: Указ Президента Республики Казахстан от 11.06.2004 г. № 1388 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ru.government.kz/resources/docs/doc10>; *О Государственной программе развития жилищного строительства в Республике Казахстан на 2008-2010 гг.*: Указ Президента Республики Казахстан от 20.08.2007 г. № 383 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ru.government.kz/resources/docs>. 17. *О жилищных отношениях*: Закон Республики Казахстан от 16.04.1997 г. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.kz/>. 18. Офіційний сайт Житлового будівельного ощадного банку республіки Казахстан // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hcsbk.kz/>. 19. *Пуза-*

нов А. Социальное жилье или доходные дома? // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.izbrano.ru/11354.html>. **20.** *4 способа* улучшить свое жилье с помощью государства // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://sob.ru/issue-12-3521.html>
21. *Рынок жилья* в переходной экономике / Под ред. Е.В. Орешкович. – Киров: ГИПП «Вятка», 2002. – С. 53.