

Цивільне право і процес

УДК 347.2/.3

Ільків Олег Васильович

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін
юридичного факультету
Міжнародний економіко-гуманітарний університет
імені академіка Степана Дем'янчука*

Ilkiv Oleh

*Doctor of Law, Professor,
Head of the Department of Civil Law Disciplines
Faculty of Law
International University of Economics and Humanities
named after Academician Stepan Demianchuk
ORCID: 0000-0002-0659-1855*

**АНАЛІЗ ПРАКТИКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАСЕЛЕННЯ ДОСТУПНИМ
ЖИТЛОМ В УКРАЇНІ ТА СВІТІ
ANALYSIS OF THE PRACTICE OF PROVIDING AFFORDABLE
HOUSING IN UKRAINE AND THE WORLD**

***Анотація.** У статті досліджується стан та правові механізми формування соціального і доступного житла в Україні та закордоном, їх оцінка та надання рекомендацій щодо вдосконалення. Методологія дослідження соціального та доступного житла передбачає аналіз світових практик забезпечення населення житлом, оцінку вітчизняної нормативно-правової бази та дослідження попиту і пропозиції на житло.*

Розглянуто основні напрямки житлової політики у сфері розширення соціальної доступності та поліпшення житлових умов

малозабезпечених громадян. Доведено, що здійснення масової модернізації існуючої індустріальної бази житлового будівництва може забезпечити будівництво необхідного соціального житла в державі. Важливою умовою для цього є технічне переоснащення житлової бази на будівництво соціального житла. Пропонуються подальші шляхи вирішення проблем та перспективи розвитку сектору соціального житла при взаємодії місцевої влади, бізнесу та громадськості. Особливу увагу приділено соціально-економічному значенню цієї специфічної сфери, яка включає в себе виробництво та сферу послуг для населення.

Проаналізовано, що ринок житла та житлова політика України суттєво відрізняються від ринку житла та житлової політики європейських країн. Наведено основні причини такої ситуації, зокрема є надмірна частка нерухомості у приватній власності, застарілий житловий фонд та абсолютна неврегульованість ринку оренди житла. Крім того, відсутня цілеспрямована житлова політика та механізми функціонування ринку житла. Фонд соціального житла формується за рахунок будівництва нового житла, реконструкції існуючих будівель, переобладнання нежитлових будівель, безоплатно отриманого житла, та житла, конфіскованого за рішенням суду або визнаного безхазяйним, передачі часток житлової площі в новобудовах органам місцевого самоврядування та використання приватного житлового фонду на договірних засадах.

Доведено, що ринок житла потребує чіткого законодавчого регулювання та створення ефективної житлової політики в державі, яка в праві виступити інвестором та замовником будівництва соціального житла, спростити процес та здешевити його вартість за рахунок перенаправлення коштів з житлових субсидій на будівництво нового соціального житла.

Ключові слова: доступне житло, соціальне житло, реалізація права на житло.

Abstract. *The article examines the status and legal mechanisms for the formation of social and affordable housing in Ukraine and abroad, assesses them and provides recommendations for improvement. The methodology of the study of social and affordable housing includes analysis of global practices of providing the population with housing, assessment of the domestic regulatory framework and research of housing supply and demand.*

The main directions of housing policy in the field of expanding social accessibility and improving the living conditions of low-income citizens are considered. It is proved that the implementation of massive modernisation of the existing industrial base of housing construction can ensure the construction of the necessary social housing in the country. An important condition for this is the technical re-equipment of the housing base for the construction of social housing. Further ways of solving problems and prospects for the development of the social housing sector in the interaction of local authorities, business and the public are proposed. Particular attention is paid to the socio-economic significance of this specific area, which includes production and services for the population.

It is analysed that the housing market and housing policy of Ukraine differ significantly from the housing market and housing policy of European countries. The main reasons for this situation are given, in particular, an excessive share of privately owned real estate, an outdated housing stock and an absolute lack of regulation of the rental housing market. In addition, there is no targeted housing policy and mechanisms for the functioning of the housing market. The social housing fund is formed through the construction of new housing, reconstruction of existing buildings, conversion of non-residential buildings, free housing, and housing confiscated by court decision or declared

ownerless, transfer of shares of living space in new buildings to local governments, and use of private housing on a contractual basis.

It is proved that the housing market requires clear legislative regulation and creation of an effective housing policy in the State, which has the right to act as an investor and customer of social housing construction, to simplify the process and reduce its cost by redirecting funds from housing subsidies to the construction of new social housing.

Key words: *affordable housing, social housing, realisation of the right to housing.*

Постановка проблеми. Питання житлового забезпечення є складним і цікавим аспектом дослідження. Ця проблема є надзвичайно актуальною в сьогоденні, адже реалізація цивільних прав щодо житла є беззаперечною та надважливою в період воєнного стану в Україні. Вартість житла та його привабливість для будівництва визначаються різними суспільними чинниками, включаючи місце розташування, доступність, комфорт, сусідство, функціональність, якість тощо. Останні дві складові виступають основою для визначення собівартості будівництва, тоді як інші виступають лише додатковими чинниками, які впливають на ціну та привабливість. Великі міста нашої країни виступають центрами притягання для мешканців з периферії, тому житловий потенціал міст створює можливості для реалізації права на житло.

Особливу вагу в цьому контексті має питання доступності житла для населення, наділення житлом вразливих верств та малозабезпечених громадян, які потребують соціальної підтримки. Доступність житла є центральним аспектом аналізу у зазначеній статті і формується під впливом нормативних актів, вартості житла та доходів населення. Ці два фактори проявляються по-різному на різних територіях і вимагають ефективних рішень на національному та регіональному рівнях.

Для успішного вирішення цього питання ключове значення має ефективна державна політика, яка діє на рівнях національних та регіональних урядів, а також можливостей розвинутого суспільства. Сьогодні житло стало невід'ємною складовою нашого життя і визначає рівень нашого благополуччя, забезпечуючи не лише протистояння зовнішнім факторам, а й створюючи умови для відновлення сил та енергії, сприяючи суспільному відтворенню. Таким чином, дослідження механізмів формування доступного та соціального житла в контексті соціально-економічного розвитку суспільства вимагає наукового підходу та вивчення вітчизняного та міжнародного досвіду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблематики доступності житла присвятили свої праці багато вчених, серед яких: Селевко В. [5], Сударенко О. [6] Данчак Л., Козик В. [10] та ряд закордонних науковців Boelhouwer P. [1], Scanlon K. [2], Hegedüs J. [4] тощо. Незважаючи на це, існує потреба у подальшому аналізі проблем попиту житла, виокремлення соціального та доступного житла в Україні.

Матеріал і методи дослідження. Значний досвід і практика формування ринку житла, забезпечення житлом, доступності житла та механізмів його функціонування досить повно розкриті в розвинених країнах Європи, США та деяких країнах Азії.

Метою дослідження є вивчення стану та правових механізмів формування соціального і доступного житла в Україні та закордоном, їх оцінка та надання рекомендацій щодо вдосконалення. Методологія дослідження соціального та доступного житла передбачає аналіз світових практик забезпечення населення житлом, оцінку вітчизняної нормативно-правової бази з цієї тематики та дослідження попиту і пропозиції на житло.

Пітер Белхаувер у своїй книзі "Житлові системи в Західній Європі: теорія і практика" детально описує досвід функціонування ринку житла в країнах Західної Європи [1]. Ґрунтовне дослідження соціального житла в

Європі провели ряд дослідників з Лондона, які розкривають сучасну політику та практику соціального житла на прикладі європейських країн [2]. Особливу увагу науковці приділяють аналізу системи соціального житла на прикладі Австрії, Великобританії, Франції, Німеччини, Угорщини, Ірландії, Нідерландів та Швеції, а також країн Центральної та Східної Європи. Дослідники визначають європейські тенденції в секторі соціального житла та можливості для інновацій і вдосконалення в їх дослідженні. Основними темами авторів є роль соціального житла в процесі відродження міст, приватизація соціального житла, моделі фінансування та вплив правил державної допомоги Європейського Союзу на визначення та фінансування соціального житла.

У своїй статті "Соціальне житло в Європі. Аналіз європейської політики" Кетлін Скенлон ретельно розглядає процес становлення соціального житла та житлової політики в Європі. У своєму дослідженні авторка висвітлює значення соціального житла як інструменту для інвестування в будівництво та регенерацію, а також як засобу забезпечення належної кількості доступного житла для широкого кола європейських громадян. Вони досліджують, хто саме та за яких умов проживає в соціальному житлі, висвітлюють причини цих тенденцій та їх наслідки для майбутнього забезпечення соціальним житлом. Автори також аналізують, як соціальне житло сприяє забезпеченню мешканців нормальним доступом до житла стандартного рівня за цінами, які вони можуть собі дозволити, у різних регіонах Європейського Союзу [3].

Юзеф Хегедюс досліджує механізми соціального житла в країнах з перехідною економікою, розкриває політику соціального житла в Центральній та Східній Європі. Описуються шляхи, пройдені країнами, розглядаючи зміни в політиці, умови роботи установ та рішення, прийняті для задоволення житлових потреб вразливих груп населення. Вони висвітлюють відмінності між країнами через затримку реформ, оцінюють

наслідки особливостей соціалістичної економіки та їх вплив на формування житлової політики за радянських часів [4].

У міжнародних нормативно-правових актах використовується поняття «достатнє житло», під яким розуміти потрібно наявність таких ознак, як підведення електропостачання, води та інших життєво необхідних комунікацій. Українське законодавство використовує терміни «належне житло» та «придатне житло», які передбачають певні санітарні, будівельно-технічні та житлові умови [5].

Значні дослідження соціального та доступного житла проводяться українськими вченими, де питання забезпечення населення житлом стоїть надзвичайно гостро. Багато вчених стверджують, що проблеми житлової незабезпеченості та матеріальних можливостей населення зумовлюють підвищений попит на житло економ-класу не тільки в секторі державного фінансування будівельних програм, а й у приватному інвестиційному секторі.

Сергієнко І.Г. у своєму дослідженні аналізує проблеми і шляхи їх вирішення щодо забезпечення інклюзивності політики міського планування, розвитку та забезпечення врахування потреб всіх громадян, включаючи людей з обмеженими можливостями, людей похилого віку та інші вразливі групи. Наполягає на забезпеченні відкритого доступу до інформації щодо розвитку житлового будівництва в місті, підготовка місцевих програм будівництва доступного (соціального) житла (створення прозорих умов для будівельного бізнесу, як наслідок – поліпшення реалізації житлових програм "доступне соціальне житло"), розроблення цільових програм для вразливих груп населення як "Житло для молодих", "Житло для учасників АТО", з подальшою адаптацією до державних іпотечних програм, розробка пілотних проектів моделей доступного житла – "Доходні будинки", "Енергоефективні кампуси" тощо [6].

Багато інших авторів також часто розглядають основні напрямки житлової політики у сфері розширення соціальної доступності та поліпшення житлових умов малозабезпечених громадян. Основним посилом є розвиток некомерційних форм оренди житла та залучання до його будівництва інвесторів різними способами. Здійснення масової модернізації існуючої індустріальної бази житлового будівництва може забезпечити будівництво необхідного соціального житла в державі. Важливою умовою для цього є перехід існуючої та технічне переоснащення житлової бази на будівництво соціального житла. Стратегічно важливим завданням держави є не лише забезпечення громадян доступним житлом, а й створення комфортного та якісного середовища проживання. Більшість авторів пропонують подальші шляхи вирішення проблем та перспективи розвитку сектору соціального житла при взаємодії місцевої влади, бізнесу та громадськості. Особливу увагу автори приділяють соціально-економічному значенню цієї специфічної сфери, яка включає в себе виробництво та сферу послуг для населення. Задля забезпечення населення доступним житлом, необхідно створити привабливі умови для забудовників житла, забезпечити доступне кредитування будівельної галузі, щоб житлове будівництво залишалося рушійною силою будівельної галузі та економіки в цілому.

Однак ринок житла нашої країни та житлова політика України суттєво відрізняються від ринку житла та житлової політики європейських країн. Основними причинами такої ситуації є надмірна частка нерухомості у приватній власності, застарілий житловий фонд та абсолютна неврегульованість ринку оренди житла. Крім того, відсутня цілеспрямована житлова політика та механізми функціонування ринку житла. Разом з тим, проблема забезпечення населення житлом є досить гострою, формування соціального та доступного житла залишається проблемою в Україні протягом останніх десятиліть.

Так, поняття "соціальне" та "доступне" житло часто використовуються як синоніми в Україні, але вони не є повністю врегульованими законодавством. У Законі України "Про житловий фонд соціального призначення" від 2006 року чітко визначено поняття "соціальне" житло. Це включає житло всіх форм власності з житлового фонду соціального призначення, крім соціальних гуртожитків, яке надається безоплатно на підставі договору найму (оренди) на визначений строк громадянам, які потребують соціального захисту. Соціальне житло не може бути орендоване, броньоване, приватизоване, продане, подароване, викуплене за іпотекою тощо.

Фонд соціального житла формується за рахунок будівництва нового житла, реконструкції існуючих будівель, переобладнання нежитлових будівель, безоплатно отриманого житла, та житла, конфіскованого за рішенням суду або визнаного безхазяйним, передачі часток житлової площі в новобудовах органам місцевого самоврядування та використання приватного житлового фонду на договірних засадах.

Згідно із "Порядком надання соціального житла, а також урахування площі житла, що перебуває у власності громадянина, якому надається квартира або садибний (одноквартирний) житловий будинок з житлового фонду соціального призначення", громадяни, чії середньомісячні доходи на одного члена сім'ї не перевищують установлений законом прожитковий мінімум, можуть отримати соціальне житло. Житлове приміщення з житлового фонду соціального призначення безоплатно надається громадянину та членам його сім'ї, що перебувають разом з ним на соціальному квартирному обліку, за рішенням органу місцевого самоврядування, який веде облік, у порядку черговості за умови підтвердження громадянином підстав для отримання такого житла [7]. Багато європейських країн дозволяють мешканцям придбати соціальне житло пізніше за умови проживання в ньому протягом певного часу. Ідея

соціального житла в цілому зрозуміла. Вона допомагає вирішити житлові проблеми громадян, які через проблеми зі здоров'ям, безробіття або обмежені доходи не можуть придбати житло за ринковими цінами. Хоча принципи надання соціального житла подібні у різних країнах світу, існують відмінності як у цінових критеріях, так і в рівнях доходів громадян. У всіх європейських країнах пріоритетними категоріями для державної підтримки у житлових питаннях є самотні матері, багатодітні сім'ї та пенсіонери з невеликою пенсією.

Ключовою умовою для забезпечення населення соціальним житлом є будівництво значної кількості житла за доступними цінами. Важливим етапом в цьому процесі є питання фінансування будівництва. Цікавий досвід Великобританії полягає у тому, що соціальне житло здається в оренду, а дохід від орендних платежів безпосередньо спрямовується на будівництво нового житла. У Німеччині кошти від приватизації соціального житла також використовуються для нового будівництва. Загалом, досвід країн Європи показує, що створення сприятливих умов для партнерства між державою та приватним сектором є ключовим для успішного будівництва соціального житла. Дозвіл на приватизацію соціального житла за певних умов його використання та інших критеріїв дозволяє зробити соціальне житло більш доступним, ефективно вирішуючи житлові проблеми громадян і створюючи комфортні умови проживання для мешканців.

Досвід Швеції також є цікавим. Після війни там склалася система, завдяки якій кожен швед має право життєво знімати квартиру, вартість якої контролює уряд. У Стокгольмі 57% квартир перебувають у приватній власності, решта – виділені державою як доступне житло. Як свідчить практика, малозабезпеченим верствам населення вдається отримати квартиру зареєстрованим в офіційній черзі в термін до 5 років. Однак існує дефіцит квартир, із-за так званої урбанізації населення [8].

На практиці, в Україні не відбувається будівництво соціального житла. Раніше, забудовники повинні були виділяти 15-20% квартир для безоплатної передачі громадянам, але такий розподіл часто супроводжувався корупцією та не сприяв ефективному формуванню соціального житлового фонду. З 2011 року, відповідно до Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності", заборонено вимагати від замовників будівництва будь-яких послуг чи матеріальних активів, включаючи будівництво об'єктів.

З 2021 року також скасовано обов'язкову оплату замовником будівництва пайового внеску на розвиток інфраструктури населених пунктів. Україна не має узагальненої інформації про обсяги соціального житла та попит на нього в країні та регіонах. Політика забезпечення населення соціальним житлом є нечіткою та фрагментарною.

Україна має тривалу історію формування доступного житла. У 2007 році був прийнятий Указ Президента України "Про заходи щодо будівництва доступного житла в Україні та поліпшення забезпечення громадян житлом"[9]. Пізніше у 2008 були прийняті такі законодавчі акти, як "Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва", "Порядок надання державної підтримки для забезпечення громадян доступним житлом" та "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань житлового будівництва". Зміни та доповнення до цих законодавчих актів впроваджуються регулярно до потреб суспільства. Згідно з цими актами, "доступне житло" охоплює житлові квартири та будинки, які будуються за державною підтримкою [10].

Ці законодавчі акти передбачають виділення 0,5% ВВП щорічно на будівництво доступного житла, надання одноразової державної допомоги громадянам, оренду житла на термін до 30 років з подальшою можливістю його викупу, безоплатне надання земельних ділянок для будівництва

такого житла. Державна допомога передбачає оплату 30% вартості будівництва (придбання) доступного житла та/або надання пільгових житлових кредитів уповноваженими банками.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Отже, ринок житла потребує чіткого законодавчого регулювання та створення ефективної житлової політики в державі. Відсутність такої політики породжує низку різноманітних житлових програм, які не фінансуються належно та не можуть бути ефективними у вирішенні житлової проблеми більшості наших громадян. Як наслідок, процвітає нерегульований ринок оренди житла через неможливість людей знайти гроші на придбання власного житла.

Забезпечення населення соціальним житлом на сьогоднішній день здійснюється незадовільно і не має статистичного супроводу. Хоча в останні роки доступність житла покращилася завдяки зростанню доходів населення та збільшенню пропозиції нового житла, вона не може бути суттєво покращена без ефективного іпотечного кредитування.

Незважаючи на неефективність та фрагментарність програм підтримки житлового будівництва, доступна іпотека може стати гарною альтернативою у вирішенні житлової проблеми. Поєднання доступної іпотеки з підвищенням податку на нерухомість стимулювало б власників "зайвого" житла здавати його в оренду і збільшило б пропозицію на ринку.

Головною метою ефективної житлової політики є створення максимально сприятливих умов для придбання житла. Це включає можливості для заможних верств населення купувати житло або орендувати його шляхом створення чітких та сприятливих умов для іпотеки, а також розроблення ефективних житлових програм на місцевому та національному рівнях. Такий підхід сприяє підвищенню доступності житла, зокрема для середнього класу.

Формування соціального житла за рахунок державної підтримки призначено для вразливих верств населення. Воно ґрунтується на необхідності радикально змінити підходи до механізмів його формування. Держава повинна виступити інвестором та замовником будівництва соціального житла, спростити процес та здешевити його вартість за рахунок перенаправлення коштів з житлових субсидій на будівництво нового соціального житла. Також важливо чітко розмежувати соціальну та ринкову доступність житла. Соціальна доступність повинна враховувати термін, протягом якого відповідні верстви населення можуть реалізувати своє право на житло, з урахуванням диференційованої вартості проживання в межах "прийнятної" частки сімейного бюджету.

Є необхідність переглянути стандарти житла та умови нормування житлової площі, а також регулювання комунальних послуг та інших витрат на утримання житла. Розглядається можливість створення житлово-будівельних кооперативів або об'єднань для будівництва та управління соціальним житлом на відведених для цієї мети землях за участю місцевих органів влади, а також використання міжнародного досвіду у цьому питанні. До того ж, належний комфорт та якість житла, його ергономіка та дизайн, зручність місцевості, а також інфраструктурні можливості мають важливе значення у забезпеченні населення житлом.

Література

1. Boelhouwer P. Housing systems in Western Europe: Theory and practice. OTB Research. *Presentation transcript*. 2010.
2. Scanlon K., Arrigoitia M.F., Whitehead M. Social Housing in Europe. *John Wiley & Sons*, 2014 . 496 p.
3. Scanlon K., Arrigoitia M.F., Whitehead M. Social housing in Europe. *European Policy Analysis*. 2015. Is. 17. P. 1-12.

4. Hegedüs J., Lux M., Teller N. Social Housing in Transition Countries. *Routledge*. 2012. 358 p.
5. Селевко В. Б. Правове визначення поняття «гідне житло». *Гуманітарний часопис*. 2019. № 3. С. 89-98.
6. Сергієнко І.Г. Інклюзивна урбанізація та стала міська мобільність як інструменти реалізації «національної стратегії із створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 року». *Актуальні проблеми у сфері публічного управління*. 2023. Т. 34 (73), № 1. С. 197-202.
7. Деякі питання реалізації Закону України «Про житловий фонд соціального призначення»: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.07.2008 року № 682.
8. Стасюк І. Доступне житло у Стокгольмі – недоступне для більшості шведів. *Хмарочос*. 2022. URL: <https://hmarochos.kiev.ua/2022/09/05/dostupne-zhytlo-u-stokgolmi-nedostupne-dlya-bilshosti-shvediv/> (дата звернення: 25.03.2024).
9. Про заходи щодо будівництва доступного житла в Україні та поліпшення забезпечення громадян житлом: Указ Президента України від 08.11.2007.
10. Козик В.В., Данчак Л.І. Соціальне та доступне житло: проблеми формування та фінансування. *Регіональна економіка*. 2009. № 3. С. 169–174.

References

1. Boelhouwer, P. (2010). Housing systems in Western Europe: Theory and practice. OTB Research. *Presentation transcript*.
2. Scanlon, K., Arrigoitia, M.F., & Whitehead, M. (2014). Social Housing in Europe. *John Wiley & Sons*.

3. Scanlon, K., Arrigoitia, M.F., & Whitehead, M. (2015). Social housing in Europe. *European Policy Analysis*, 17, 1-12.
4. Hegedüs, J., Lux, M., & Teller, N. (2012). Social Housing in Transition Countries. *Routledge*.
5. Selevko, V.B. (2019). Legal Definition of the Concept of "Decent Housing". *Humanitarian Journal*, 3, 89-98 [in Ukrainian].
6. Serhiienko, I.H. (2023). Inclusive urbanisation and sustainable urban mobility as tools for the implementation of the "National Strategy for Creating a Barrier-Free Space in Ukraine for the period up to 2030". *Actual problems in the field of public administration*, 34 (73), 1, 197-202 [in Ukrainian].
7. Some issues of implementation of the Law of Ukraine "On Housing Fund for Social Purposes": Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 07/23/2008 No. 682 [in Ukrainian].
8. Stasiuk, I. (2022). Affordable housing in Stockholm is unaffordable for most Swedes. *Khmarochos*. Retrieved from <https://hmarochos.kiev.ua/2022/09/05/dostupne-zhytlo-u-stokgolmi-nedostupne-dlya-bilshosti-shvediv/> [in Ukrainian].
9. On measures to build affordable housing in Ukraine and improve the provision of housing for citizens: Decree of the President of Ukraine of 08.11.2007 [in Ukrainian].
10. Kozyk, V.V., & Danchak, L.I. (2009). Social and affordable housing: problems of formation and financing. *Regional economy*, 3, 169-174 [in Ukrainian].