

Формування моделі управління змінами в сфері розвитку соціального житлового фонду України*

*Васильців Тарас Григорович¹, Іванюк Уляна Володимирівна²,
Беспалюк Христина Мирославівна³*

Опубліковано	Секція	УДК
26.01.2023	Економіка	332.14:351.852.3

DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.7791134>

Ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

Анотація. Акцентовано увагу на проблемі формування та ефективного використання соціального житлового фонду України, особливо в умовах повномасштабної війни. Метою дослідження визначено обґрунтування принципових положень інструментарію державного управління змінами в сфері розвитку соціального житла у контексті реалізації державної політики подолання соціальної вразливості населення України в умовах війни. Показано, що проблема високої соціальної вразливості, особливо в частині забезпеченості житлом, була характерна для України й у довоєнний час. Натомість, повномасштабна війна РФ проти України спричинила масові вимушені переміщення населення як в середині країни, так і за кордон, руйнування будівель, соціальної та житлово-комунальної інфраструктури, що об'єктивно розвинуло цілу низку соціально-гуманітарних проблем рівня національної безпеки. Ідентифіковано проблеми формування соціального житлового фонду України, зокрема відсутності моніторингу, надання соціального житла особам, які повертаються з-за кордону, надання соціального житла чи поліпшення житлових умов ВПО, належної реалізації політики соціального захисту і підтримки соціально вразливих категорій населення. Розроблено модель державної політики забезпечення населення України соціальним житлом з такими елементами, як концепційна основа державної політики, інституційно-правовий та інституційно-організаційний базис, система послуг та сукупність їх реципієнтів, механізми нарощення та ефективного використання соціального житлового фонду. Зроблено висновок, що специфічні умови України, особливо в умовах війни потребують формування власної моделі державної політики в цій сфері, базисними компонентами якої слугують сутнісно-змістові засади, інституційно-правова основа, інституційно-організаційна структура, спектр послуг, перелік реципієнтів та механізми фінансування програм.

* Стаття підготовлена у межах виконання НДР «Механізми проактивної політики зниження соціальної вразливості населення (на прикладі Карпатського регіону України)» (номер державної реєстрації 0121U112014).

¹ доктор економічних наук, професор, ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України» <https://orcid.org/0000-0002-2889-6924>

² кандидат економічних наук, доцент Національний університет «Львівська політехніка» <https://orcid.org/0000-0001-8845-9120>

³ кандидат економічних наук Національний університет «Львівська політехніка» <https://orcid.org/0000-0003-1080-1154>

Ключові слова: житловий фонд, соціальне житло, організаційно-економічний механізм, модель розвитку, соціальна вразливість населення.

Annotation. Attention is focused on the problem of formation and effective use of the social housing stock of Ukraine, especially in the conditions of a full-scale war. The purpose of the research is to substantiate the principle provisions of the toolkit for providing social housing in the context of the implementation of the state policy of overcoming the social vulnerability of the population of Ukraine in the conditions of war. It is shown that the problem of high social vulnerability, especially in terms of housing provision, was characteristic of Ukraine even in the pre-war period. Instead, the full-scale war of the Russian Federation against Ukraine caused mass forced displacement of the population both in the middle of the country and abroad, the destruction of buildings, social and housing and communal infrastructure, which objectively developed a whole series of social and humanitarian problems at the level of national security. The problems of the formation of the social housing fund of Ukraine were identified, in particular, the lack of monitoring, the provision of social housing to persons returning from abroad, the provision of social housing or the improvement of housing conditions for IDPs, the proper implementation of the policy of social protection and support for socially vulnerable categories of the population. A model of the state policy of providing the population of Ukraine with social housing has been developed with such elements as the conceptual basis of state policy, the institutional-legal and institutional-organizational basis, the system of services and the totality of their recipients, the mechanisms for the increase and effective use of the social housing stock. It was concluded that the specific conditions of Ukraine, especially in the conditions of war, require the formation of its own model of state policy in this area, the basic components of which are substantive and substantive principles, institutional and legal basis, institutional and organizational structure, range of services, list of recipients and mechanisms for financing programs.

Keywords: housing fund, social housing, organizational and economic mechanism, development model, social vulnerability of the population.

Вступ

Людина, її життя і здоров'я, добробут та захищеність – найвища соціальна цінність демократичного суспільства. З-поміж ключових імперативів сталого розвитку та безпеки нації – її згуртованість й відсутність нерівності, несправедливості, критичних диспропорцій та дисбалансів при формуванні і розподілі суспільних благ, у т. ч. права на достойне проживання. Проблема високої соціальної вразливості, особливо в частині забезпеченості житлом, була характерна для України й у довоєнний час. Натомість, повномасштабна війна РФ проти України спричинила масові вимушені переміщення населення як в середині країни, так і за кордон, руйнування будівель (з початку війни зруйновано 35,2 млн м. кв житлових будинків на 31 млрд дол. США), соціальної та житлово-комунальної інфраструктури (на понад 94,3 млрд дол. США), що об'єктивно розвинуло цілу низку соціально-гуманітарних проблем рівня національної безпеки.

Позаяк, світовий досвід, у т. ч. досвід повоєнного відновлення багатьох країн, свідчить, що дієвим інструментом подолання зазначеної проблеми слугує забезпечення населення соціальним житлом.

Проблематика соціального житлового фонду постійно у фокусі чисельних наукових дискурсів. Її теоретико-методичні засади достатньо комплексно розкриті у публікаціях К. Ілляшенко, Т. Ілляшенко, О. Товстухи [1,с.163-172], М. Елсінги, Дж. Хоекстри, М. Седійхи, Б. Таєбі [4,с.1920], В. ван Гента, С. Хочстенбаха [9,с.156-172] та ін.

Більше того, у працях А. Джонса, Н. Валеро-Сілви [6,с.361-389], Б. Кіма, А. Мерло, Дж. Парка, Ю. Хонга [7,с.73-87], Р. Лупака [8,с.70] питання соціального житла виведено в ранг соціальної та навіть національної безпеки, що потрібно вважати справедливим і актуальним в контексті нинішніх подій, які відбуваються в Україні в середовищі війни.

Істотним теоретико-прикладним базисом формування і реалізації політики забезпечення соціально вразливих категорій населення соціальним житлом потрібно вважати світовий досвід державного регулювання в цій сфері, у тому числі відображення взаємозв'язків між застосуванням інструменту державного соціального житла та подоланням проблеми бідності та навіть девіантної поведінки населення (К. Чум, Г. Фітдженрі, К. Робінсон та ін. [2,с.178-192], С. де Люка, Е. Розен [3] та ін.), а також результати вивчення моделей житлової політики для врегулювання демографічних проблем розвитку територій (А. Гранат Ханссон [5,с.13-36], Т. Васильців [10,с.105-112]).

Водночас, попри наявність низки напрацювань у сфері управління та забезпечення системного розвитку житлового соціального будівництва, виникає гостра необхідність в обґрунтуванні нових, сучасних і прогресивних механізмів та інструментів, узгоджених викликами війни, особливо міграції та посилення соціальної вразливості українського населення.

Відповідно, *метою* дослідження є обґрунтування принципових положень інструментарію державної політики ефективного управління змінами в сфері розвитку соціального житла у контексті реалізації державної політики подолання соціальної вразливості населення України в умовах війни.

Результати

Проблема забезпечення житлом соціально вразливих, незаможних громадян є загальносвітовою і актуальною навіть для найбільш економічно розвинених країн, адже кожна країна прагне створити сприятливі умови для життя і розвитку власних громадян. Власне, поняття соціального житла виникло і розвинулося у тісному взаємозв'язку і взаємозалежності зі соціальною вразливістю населення. Воно, власне, призначене для забезпечення житлом окремих категорій (груп) громадян, які в силу різних обставин не в змозі самостійно забезпечити себе житлом, принаймні у відповідності до мінімальних соціальних стандартів рівня проживання. Такими головно є громадяни, які перебувають на квартирному обліку як такі, що потребують житла та/чи покращення житлових умов; що потребують соціальних гуртожитків; є ветеранами війни, праці, інвалідами, громадянами похилого віку, бідними, безпритульними тощо (рис. 1).

Як гострота проблеми, так і рівень уваги до її вирішення вельми актуальні на сьогодні практично для всіх країн Європи. Це підтверджується, до прикладу, загальною часткою різних форм соціального або доступного житла. Так, у Польщі вона сягає 36 %, у Данії – 34 %, у Нідерландах та Туреччині – 32 %, у Франції – 31 %, в Австрії – 27 %, у Чехії – 22 %, у Швеції – 21 %, у Великобританії, Фінляндії та на Кіпрі – 18 %, в Італії – 17 %, у Словаччині та Швейцарії – 14 % [1].

Зазначена проблема критично гостра й для України (як в середині країни, так і для українців за кордоном) на сьогодні, коли лише за перший місяць від початку вторгнення Україну покинуло 10 % її населення, а на кінець травня чисельність біженців перевищила 6,6 млн осіб, що за оцінками ООН є найшвидшою міграційною кризою з часів Другої світової війни; внутрішня вимушена міграція охопила майже 20 % (за різними оцінками 6,5-7,7 млн осіб) населення України та, не зважаючи на складність реалізації політики соціального захисту в умовах війни, обов'язком держави є повноцінна підтримка, особливо житлова (через превалювання випадків втрати/пошкодження попередніх місць проживання), внутрішньо переміщених осіб

для недопущення гуманітарної катастрофи, стабілізації соціальної напруги і соціально-економічної ситуації приймаючих територій.

Однак, поточна активна фаза бойових дій та широкомасштабність вторгнення РФ в Україну призвели до критично великого зростання обсягів внутрішньо переміщених осіб, руйнувань житлового фонду. При цьому ситуація не стабільна і продовжує розвиватися у відповідності до поширення воєнних дій територіями України. На сьогодні держава не в змозі належним чином фінансувати проблеми соціального житла для внутрішньо переміщених осіб і на початку 2022 р. до законодавства країни внесено зміни, згідно яких передбачено: виплату грошової компенсації лише у прийнятих в експлуатацію житлових будинках, не враховуючи первинний та вторинний ринок, як це було раніше; отримання грошової компенсації пільговикам, які брали безпосередню участь у воєнних діях лише до 1 червня 2018 року; посилення контролю за наявністю/відсутністю права власності на житло, а також відомостей, поданих у заяві про призначення грошової компенсації; здійснення перевірок щодо наявності фактів фінансування соціального житла одночасно з державного та інших джерел.

Таким чином, для України в умовах війни постає одразу цілий комплекс проблем відносно соціального житла:

- 1) постійного моніторингу рівня та якості надання соціального житла біженцям – українським громадянам за кордоном, забезпечення збереження і захисту їх соціально-трудова прав;
- 2) надання соціального житла особам, які повертаються з-за кордону, та не мають житла чи потребують істотного поліпшення житлових умов в Україні;
- 3) надання соціального житла чи поліпшення житлових умов внутрішнім вимушено переміщеним особам, які втратили житло або не можуть повернутися до місць свого звичного перебування через воєнні дії;
- 4) належна реалізація політики соціального захисту і підтримки (зокрема в частині соціального житла) соціально вразливих категорій населення країни на загал.

Системність політики полягає не лише у впровадженні різнохарактерних механізмів й інструментів регулювання, але й у визначенні всіх елементів управління – від базисних теоретико-методичних положень до суто і чітко прикладних аспектів. Відтак, необхідно визначитися з:

- (1) понятійним апаратом (для уточнення інституційно-правових засад політики) та структурними характеристиками соціального житла;
- (2) переліком видів соціального житла;
- (3) джерелами та механізмами інвестування і фінансування програм зі забезпечення населення соціальним житлом;
- (4) суб'єктами права на соціальне житло;
- (5) стратегією та тактикою самозабезпечення і самовідтворення капіталу системи соціального житла в країні.

До суто тактичних кроків, які має реалізувати Україна для адаптації власної соціально-житлової політики до сучасних реалій, зокрема наслідків війни і подальшого повоєнного відновлення, можна віднести:

- перегляд у відповідності до нових умов і реалій та затвердження мінімальних соціальних житлових стандартів;
- запровадження субсидій на покриття частини оплати за оренду приміщень у житловому фонді комерційного використання, а також субсидій на експлуатацію, будівництво та придбання житла;
- будівництво і продаж доступного та соціального житла через мережі операторів (житлових асоціацій), які б безпосередньо отримували

бюджетні кошти, що виділяються в межах житлової політики, а також мали змогу залучати кошти приватних інвесторів (зокрема – фізичних осіб);

- запровадження комплексу податкових стимулів для по-перше, будівельно-ремонтних організацій, орієнтованих на активізацію будівництва та відновлення зруйнованого (пошкодженого) житлового фонду в регіонах країни; по-друге, населення і суб'єктів фінансово-кредитної сфери для стимулювання відносин в частині іпотечного кредитування будівництва житла, податкових стимулів на інвестиції в житловий сектор, пільгових процентних ставок тощо;
- активізація політики стимулювання будівництва житла підприємствами і надання його частини співробітникам на умовах соціального наймання.

За результатами аналізування світового досвіду формування та реалізації державної політики забезпечення соціально вразливих верств населення необхідним соціальним житлом та вирішення таким чином значного спектру проблем соціальної нерівності, з одного боку, а також зі врахуванням специфіки становища сьогоденної України, яка перебуває в активній фазі бойових дій та війни, є підстави до визначення наступних принципових компонент державної політики в цій сфері (табл. 1).

Висновки

На основі узагальнення світового досвіду формування та реалізації політики забезпечення населення соціальним житлом (зокрема за напрямками: понятійний апарат та структурні характеристики соціального житла; перелік видів соціального житла; джерела та механізми інвестування і фінансування програм зі забезпечення населення соціальним житлом; суб'єкти права на соціальне житло; стратегія та тактика самозабезпечення і самовідтворення капіталу системи соціального житла в країні) доцільно визначити принципові положення інструментарію забезпечення соціального житла у контексті реалізації державної політики подолання соціальної вразливості населення України в умовах війни.

Таблиця 1

Модель державної політики забезпечення населення України соціальним житлом

Елементи	Характеристика елементів моделі
Концепційна основа державної політики	Застосування інструменту соціального житлового фонду є ефективним шляхом вирішення проблем забезпечення населення житлом зі залученням для цього частини загального житлового фонду країни та за її межами, що надається чітко визначеним реципієнтам у пільгове користування або у власність з метою вирішення проблем соціальної вразливості та недопущення нерівності в суспільстві в частині доступності до житла
Інституційно-правовий базис	Конституція та Житловий кодекс України; спеціальний закон про соціальне житло та розвинене загальне законодавство у сфері житлового права і відносин; міжнародні угоди про житлове забезпечення та захист соціально-житлових прав громадян країни за кордоном; національна та регіональні програми забезпечення населення соціальним житлом; спеціалізовані програми соціального житла для різних соціально вразливих груп населення
Управлінська система	Координуючий орган в системі центральної виконавчої системи влади та його структурні підрозділи в регіонах країни; галузеві бізнес-асоціації (будівництво, фінансова та страхова діяльність; операції з нерухомим майном; професійні послуги); система

	громадських організацій, які спеціалізуються на сферах житлових відносин та соціальних послуг; інституційно-організаційні площадки комунікації та перехресного контролю
Асортимент пропозиції	Пільгове користування, оренда житла, гуртожиток, притулок; субсидування, відшкодування вартості або частини витрат на придбання житла; відшкодування частини витрат, пов'язаних з користуванням та/чи придбанням житла (забезпечення та відсотки за іпотекою, страхування реконструкція, ремонт, ін.)
Цільова аудиторія	ВПО; громадяни без житла або з незадовільними житловими умовами та доходами меншими вартості оренди житла; громадяни, які мають право на гуртожиток; соціально вразливі категорії населення
Механізми реалізації політики	Будівництво під гарантії та кредити міжнародних фінансово-економічних організацій; змішана публічно-приватна дольова інвестиційна участь; іпотечне кредитування на пільгових засадах; державне субсидування будівництва і ремонту; державно-приватне партнерство

Джерело: складено авторами.

Специфічні умови як в Україні на загал, так і середовища війни особливо, зі задіянням наявних обмежених ресурсних можливостей і кращих світових практик, потребують формування чіткої моделі державної політики в цій сфері, базисними компонентами якої слугують сутнісно-змістові засади, інституційно-правова основа, інституційно-організаційна структура, спектр послуг, перелік реципієнтів та механізми фінансування програм.

Провідне місце в цій системі відводиться механізмам фінансування, ключовими з яких мають стати міжнародна співпраця України та країн ЄС в сфері забезпечення населення соціальним житлом, будівництво під гарантії та кредити міжнародних фінансово-економічних організацій, змішана публічно-приватна дольова інвестиційна участь, іпотечне кредитування на пільгових засадах, державне субсидування будівництва і ремонту, державно-приватне партнерство.

Подальші наукові дослідження у цьому напрямі доцільно зосередити на формуванні методики аналізування середовища розвитку соціального житлового фонду.

Список використаних джерел

- Ілляшенко К., Ілляшенко Т., Товстуха О. Європейський досвід фінансування соціального житла як інструмент забезпечення сталого розвитку міст України. *Вісник СумДУ. Серія «Економіка»*. 2021. № 1. С. 163-172.
- Chum K., Fitzhenry G., Robinson K., Murphy M., Phan D., Alvarez J., Hand C., Rudman D.L., McGrath C. Examining community-based housing models to support aging in place: A scoping review. *The Gerontologist*, 2022. № 62(3). P. 178-192.
- DeLuca S., Rosen E. Housing Insecurity Among the Poor Today. *Annual Review of Sociology*, 2022. № 48. URL: <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-090921-040646>.
- Elsinga M., Hoekstra J., Sedighi M., Taebi B. Toward sustainable and inclusive housing: Underpinning housing policy as design for values. *Sustainability*, 2020. № 12(5). P 1920.
- Granath Hansson A. Housing the Vulnerable: Municipal Strategies in the Swedish Housing Regime. *European Journal of Homelessness*, 2021. № 15(2). P. 13-36.

6. Jones A., Valero-Silva N. Social impact measurement in social housing: a theory-based investigation into the context, mechanisms and outcomes of implementation. *Qualitative Research in Accounting & Management*, 2021. № 18(3). P. 361-389.
7. Kim B., Merlo A. V., Park J., Hong Y. O. A systematic review of public housing, poverty (de) concentration, and risk behaviors: what about youth? *Trauma, Violence, & Abuse*, 2022. № 23(1). P. 73-87.
8. Lupak R. L., Kynytska-Iliash M. V. [Substantiation of the directions of structural reforms in the economy of Ukraine in the context of realization of the state region and branch policy of import substitution.](#) *Інноваційна економіка*. 2017. № 7-8. С. 70.
9. Van Gent W., Hochstenbach C. The neo-liberal politics and socio-spatial implications of Dutch post-crisis social housing policies. *International Journal of Housing Policy*, 2020. № 20(1). P. 156-172.
10. Vasylytsiv T., Lupak R. [Priorities and Tools of the State Regional Policy of Import Substitution in the Market of Ukraine's Consumer Goods.](#) *Стратегічні пріоритети*. 2017. Вип. 3. С. 105-112.