

ДЕРЖАВНА ЖИТЛОВА ПОЛІТИКА в Україні

сучасний стан та перспективи
реформування



аналітичний центр

Державна житлова політика в Україні: сучасний стан та перспективи реформування. – К.: Аналітичний центр CEDOS, 2019. – 132 с.

Автор_ки*: *Павло Федорів,*
Наталія Ломоносова

Рецензентка: *Альона Ляшева*

Керівник проекту: *Іван Вербицький*

Дизайн обкладинки: *Євгенія Олійник*

Візуалізація даних: *Павло Федорів*

Верстка: *Олена Марчишина*

Літературне редагування *Роксолана Машкова*

і коректура:

Координація видання: *Нін Ходорівсько*

Дослідження провів аналітичний центр CEDOS у рамках «Ініціативи з розвитку аналітичних центрів в Україні», яку виконує міжнародний фонд «Відродження» у партнерстві з Ініціативою відкритого суспільства для Європи (OSIFE) за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні.

Висловлені думки належать автор_кам і не обов'язково збігаються з позицією аналітичного центру CEDOS, Міжнародного фонду «Відродження», Ініціативи відкритого суспільства для Європи (OSIFE) та Посольства Швеції в Україні.

Будь-яке використання матеріалів, розміщених у цьому виданні, дозволене за умови згадки першоджерела не пізніше другого абзацу тексту.

*Тут і далі ми використовуємо іменник з відділеним «_» гендерованим закінченням для позначення особи, гендер як_ої невідомий чи не має значення в нинішньому контексті, та групи осіб різного гендеру, або гендер яких невідомий, або гендер яких не має значення в нинішньому контексті. Ми однаково поважаємо жінок, небінарних осіб та чоловіків. Оскільки в україномовному інформаційному просторі сьогодні набагато частіше підкреслюється існування чоловіків, ніж усіх інших (тобто більшості людей), ми, щоб врівноважити цей перекис, тут і далі використовуємо таку форму на позначення сукупності різних людей чи людини, гендер як_ої невідомий.

Проект здійснений у співпраці з Державним фондом сприяння молодіжному житловому будівництву. Аналітичний центр CEDOS висловлює вдячність Фонду за допомогу і сприяння у проведенні цього дослідження.

усім, хто втратили домівки

усім, хто не почувається вдома

усім, хто не має даху над головою

усім, хто боролися в судах і на будмайданчиках
проти незаконних забудов

усім, хто досліджує житло та просто хоче зрозуміти, чому ми так живемо

усім дітям, з якими «не турбувати»

усім тваринам, які залишаються на вулицях, бо
в квартири «з тваринами не можна»

Зміст

Вступ	8
Розділ I. Житло в теорії	11
Житлова система, житлова криза, житлова політика	12
Як досліджувати житлові системи та якими бувають житлові політики?	13
Добробут, соціальне забезпечення і житло.....	13
Порівняльні дослідження житлових систем.....	16
Житло в центрі політичної економії.....	17
Розділ II. Житло, соціальне забезпечення та державна житлова політика в Україні.....	19
Масова приватизація житла.....	19
Коротка історія житлової сфери України.....	21
Соціальне забезпечення і житло в Україні.....	25
Розділ III. Нормативно-правове забезпечення державної житлової політики та розвиток житлової системи в Україні.....	27
Про вдосконалення нормативно-правової бази й адаптацію законодавства України.....	27
Ленінські ідеї та квартирна черга.....	29
Приватизація та становлення ринку нерухомості	30
Концепція державної житлової політики	31

Експеримент «Київміськбуду»	32
Ріст і лускання іпотечної бульбашки	33
Іпотечне кредитування та фонди фінансування будівництва	33
Макроекономічне середовище	35
Бульбашка нерухомості	36
Регулювання іпотечних ринків.....	37
Державні житлові програми	39
Соціальне житло.....	39
Житло для молоді	39
Житло для всіх.....	40
Останні нововведення.....	42
 Розділ IV. Дані.....	45
Державна служба статистики України	45
Житловий фонд.....	46
Загальна площа житлового фонду.....	47
Загальна кількість квартир	48
Введення житла в експлуатацію.....	48
Типи житла	52
Ветхий та аварійний житлові фонди	53
Житлові умови домогосподарств	55
Стан житла та його характеристики	56
Задоволеність житловими умовами	61
Витрати на купівлю, ремонт і будівництво житла	61
Державні житлові програми Держмолодьжитла	64
Пільгове молодіжне кредитування.....	64
Часткова компенсація відсоткової ставки.....	65
Доступне житло	66
Кредитування зі статутного капіталу.....	67
Здешевлення вартості кредитів.....	67
Результати опитування щодо житлових умов і ставлення до державної житлової політики.....	69
Житлові умови	70
Зміна місця проживання.....	76
Ставлення до державної житлової політики	84

	Оренда житла.....	90
	Висновки	96
Розділ V.	Зразки та моделі: міжнародний досвід	100
	Інтегровані ринки оренди європейських країн і роль неприбуткового сектору в них	101
	Німеччина	103
	Австрія	104
	Данія	105
	Нідерланди.....	106
	Швейцарія.....	107
	Швеція	108
	«Залишкові» ринки оренди постсоціалістичних країн ЦСЄ.....	109
	Угорщина.....	110
	Чехія.....	112
	Польща	114
	Словаччина	115
	Посткомуністичні країни	116
	Росія	116
	Білорусь	117
	Казахстан.....	118
Розділ VI.	Рекомендації	120

Вступ

Цей аналітичний звіт присвячений проблемі гарантування права на житло та питанням реформування державної житлової політики в Україні.

Потреба у житлі є базовою. Суспільства декларують «право на житло» та гарантують доступ до нього через інструменти державної житлової політики. Причина труднощів із забезпеченням права на житло — конфлікт між житлом як дахом над головою та як активом. Сфера житла є політичною: у ній різні групи інтересів відстоюють своє бачення того, що таке «житло», якими є «житлові проблеми» та як їх вирішувати. Житло визначає життєві шанси людини та доступ до інших сфер: освіти, роботи, дозвілля тощо. Форма володіння житлом визначає можливий рівень загального соціального забезпечення та формує сталі групи інтересів у суспільстві. Порівняльні дослідження житла спрямовані на розуміння його місця в ширших економічних, соціальних, політичних сферах різних країн, а також інструментів житлової політики та їх результатів.

Масова безкоштовна приватизація житла в Україні дозволила дещо поглинути шок ринкових трансформацій, але водночас скоротила житловий фонд у суспільній власності та закріпила нерівності, які існували на момент приватизації. Державна політика, спрямована на власність на житло в Україні, проявляється як у податкових та економічних преференціях, так і у браку стимулів до розвитку сектору оренди, який міг би задовольняти потреби населення у житлі. Висока вартість житла порівняно з доходами населення означає, що населення не мало б достатньо ресурсів, щоб платити податки на розвиток загального соціального забезпечення. Стимули щодо власності дозволяють частині домогосподарств підтримувати добробут, перетворюючись на рантьє.

В Україні існує велика кількість різноманітних законодавчих актів, які регламентують функціонування житлової сфери. Частина з них є суперечливими між собою, а тому потребують врегулювання. Всупереч популярним уявленням про потребу в модернізації законодавства, в Україні була прийнята нормативно-правова база, яка за кілька років дозволила виникнути та луснути бульбашці нерухомості. Окрім так званої «квартирної черги», в Україні існують десятки різних галузевих програм забезпеченням житлом, однак усі вони спрямовані на розширення власності на житло. Житлові фонди соціального житла та тимчасового користування так і не були створені. Публічний сектор оренди після приватизації майже не існує, а приватний майже ніяк не регулюється та не забезпечує захисту орендар_ок та орендодав_иць. Замість численних державних житлових програм, ніяк не узгоджених між собою, Україна потребує цілісної та всеохопної державної житлової політики, яка чітко пояснюватиме, як саме держава створюватиме умови для реалізації права на житло.

Брак чітких цілей державної житлової політики означає, що збору та аналізу даних про житлову сферу також практично не існує. Це, в свою чергу, створює труднощі для аналізу та оцінки ефективності чинної політики й розробки потенційних рекомендацій. Наявні збірки про житловий фонд, житлове будівництво та житлові умови населення не дозволяють зрозуміти ні потреби населення у житлі, ні зміни в пропозиції житла. На сьогодні в Україні не існує єдиного реєстру осіб, які потребують поліпшення житлових умов. Остання оцінка державних житлових програм була проведена ще у 2012 році та показала, що програми є економічно неефективними та соціально несправедливими. Результати нашого опитування показали, що суспільство очікує від держави активної житлової політики, але й держава повинна проводити активні інформаційні кампанії, які б пояснювали, як саме буде забезпечений доступ до житла.

Міжнародний досвід показує, що гарантування доступу до житла можливе за балансування форм володіння. Для цього державна політика має підтримувати і орендний сектор, і власність. Щодо орендного сектору, то найбільш ефективними є унітарні ринки орендного житла, де не існує адміністративних бар'єрів для оренди неприбуткового житла. Неприбуткові житлові асоціації також можуть виступати успішними посередниками між орендодав_ицями та орендар_ками, а приватний орендний сектор — виконувати соціальну функцію.

Цей аналітичний звіт складається із шести розділів, які послідовно розкривають наш підхід до розуміння житлової сфери та державної житлової політики і шляхів їх реформування.

У першому розділі ми розглядаємо, що таке житло, які підходи існують до його дослідження, який зв'язок воно має із соціальним забезпеченням та яке місце житла в ширших соціальних, економічних та політичних сферах.

У другому розділі ми пишемо про результати масової приватизації житла, наводимо коротку історію розвитку житлової сфери та дивимося на зв'язок житла та соціального забезпечення в Україні.

У третьому розділі ми аналізуємо зміни у нормативно-правовому забезпеченні державної житлової політики, перехід до ринкових механізмів забезпечення житлом, розвиток іпотечного кредитування та державні житлові програми.

У четвертому розділі ми аналізуємо статистичні дані Державної служби статистики та результати проведеного CEDOS всеукраїнського репрезентативного опитування щодо житлових умов та ставлення до житлової політики.

У п'ятому розділі ми досліджуємо міжнародний досвід державних житлових політик, зокрема країн з унітарними ринками оренди житла, постсоціалістичних країн та країн пострадянського простору.

У шостому розділі надано узагальнені висновки і комплекс пропозицій та сценаріїв реформування державної житлової політики України.

Цей звіт аналітичного центру CEDOS підготований за результатами проекту «Комплексний аналіз державної житлової політики в Україні», здійсненого в рамках «Ініціативи з розвитку аналітичних центрів в Україні», яку виконує Міжнародний фонд «Відродження» у партнерстві з Ініціативою відкритого суспільства для Європи (OSIFE) за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні.

РОЗДІЛ 1

Житло в теорії

Потреба у притулку є базовою людською потребою. Право на житло є загальновизнаним і закріпленим у національних законодавствах багатьох країн. Житло, однак, є не тільки місцем, де можна відчувати фізичну безпеку, а й місцем, яке можна називати «домом» і де можна «почуватися вдома». Це місце фізичного та соціального відтворення. Воно визначає доступ до різних ресурсів і послуг, бо пов'язане з охороною здоров'я, освітою, роботою та якістю життя загалом.

За Конституцією, Україна — соціальна держава. Право на житло закріплене в ній у статті 47: «Кожен має право на житло. Держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду». Чому ж так складно реалізувати це право? Чому продовження цієї статті — «громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону» — здається ще менш реалістичним?

Як пишуть Девід Мадден та Пітер Маркузе, «хоча існування житлової кризи є загальновідомим, бракує глибинного розуміння того, чому вона виникає і тим паче що з нею робити. Сьогодні переважає думка, що коли житлова система не працює, ця криза тимчасова та її можна подолати за допомогою поодиноких цільових заходів. У мейнстрімних дискусіях розуміння житлового питання часто досить обмежене. Достатнє забезпечення житлом розглядається як технічна проблема, яку можна вирішити відповідними методами: кращі технології будівництва, розумніше

територіальне планування, нові техніки управління, збільшення рівня власності на житло, різноманітні закони про зонування та слабше регулювання землекористування. Житло вважається сферою компетенції забудовників, архітекторів чи економістів. Авжеж, технічні поліпшення житлової системи — можливі та деколи вкрай необхідні. Однак ця криза є значно глибшою» (Мадден і Маркузе, 2016).

Чому виникає «житлова криза»? Що таке «житлова система»? Якою має бути житлова політика — що треба зробити з системою, щоби подолати кризу?

Житлова система, житлова криза, житлова політика

Житлова система є сукупністю взаємозв'язків між різними актор_ками, житловим фондом та інституціями, які займаються виробництвом, розподілом та утриманням житла. Мадден і Маркузе вважають, що головна причина житлової кризи — конфлікт між житлом як соціальним простором та як інструментом отримання прибутку, між житлом як домівкою та як нерухомістю.

Розглянути суперечність між житлом як місцем для життя (споживча вартість або *use value*) та житлом як джерелом прибутку або інвестицією (мінова вартість або *exchange value*) дозволяє політекономічний підхід. В основі цього лежить розуміння житла як товару — його комодифікація, коли житловий простір розподіляється а) залежно від здатності платити і б) так, щоби гарантувати максимальний прибуток. Проблема, однак, у тому, що комодифікація залишає поза увагою потребу у житлі як місці для життя, а орієнтується лише на платоспроможний попит.

Потреба у житлі є базовою. Для її задоволення суспільства намагаються гарантувати доступ до житла для всіх через інструменти житлової політики.

Різні соціальні групи можуть по-різному визначати важливість тих чи інших суспільних проблем. Житло є предметом боротьби між різними інтересами (місце для життя чи джерело прибутку), а тому житлова політика є полем для цієї боротьби. Різні групи інтересів намагаються нав'язати власні визначення та розуміння того, що є головними «житловими проблемами» і як їх розв'язувати (Jacobs et al., 2003).

Як наявні, так і уявні «ідеальні» ринки самі по собі не здатні гарантувати доступ до житла для всіх. Ідея про те, що «ринок усе вирішить», чи заклики до усунення «держави з ринку житла» є хибними. Держава не може «вийти» із ринків, бо вона є однією з інституцій, які їх створюють, формують та підтримують. Держава відіграє центральну роль у перетворенні житла на товар: вона гарантує дотримання угод, визначає і гарантує права власності та зв'язує різні ринки — будівництва, землі, фінансів — між собою.

Оскільки ринки житла є політичними — це місця боротьби між власни_цями й орендар_ками, між девелоперами і громадами — питання полягає не в тому, що держава «втручається» в ринок, а в тому, як саме вона це робить, яку політику стосовно житла вона проводить. Мадден та Маркузе пишуть, що комодифікація житла — це політичний проект, який відмовляється визнавати себе таким. Ми ж виступаємо за те, щоб відкрити дискусію про це, та підтримуємо активну державну політику для забезпечення доступу до житла для всіх. Основою для такої політики повинні стати дані та дослідження про житло.

Як досліджувати житлові системи та якими бувають житлові політики?

Житлові системи різних країн світу суттєво відрізняються. Часом навіть попри те, що за рівнем економічного розвитку країни можуть бути схожими. Пояснення відмінностей між цими житловими системами, а також їхнього зв'язку з ширшими економічними і соціальними сферами є завданням порівняльних досліджень житла (*comparative housing research* або *comparative housing studies*).

Добробут, соціальне забезпечення і житло

Однією із найпоширеніших схем для ранніх дослідни_ць житла стала спроба Гости Еспінга-Андерсена виділити «світи добробуту (благополуччя)» (*worlds of welfare*; Esping-Andersen, 1990). Він вирішив класифікувати держави загального добробуту (*welfare states*) за трьома критеріями: рівнем декомодифікації (кількість соціального забезпечення та послуг, які люди можуть отримати через неринкові механізми), рівнем соціальної стратифікації (співвідношення оподаткування та соціальних видатків) і балансом між

державними програмами соціального забезпечення та соціальною підтримкою з приватного сектору.

Еспінг-Андерсен вивчав країни ОБСЄ у 1980-х роках і виділив три «світи добробуту»:

- ліберальний: низький рівень декомодифікації, високий рівень соціальної стратифікації; держава виконує тільки регуляторну функцію та гарантує мінімальні доходи за адресним принципом;
- корпоративістський: рівні декомодифікації та стратифікації високі; держава безпосередньо забезпечує та регулює ринки й забезпечує добробут лише коли можливості людини та сім'ї вичерпано;
- соціал-демократичний: рівень декомодифікації високий, а стратифікації — низький; держава відіграє ключову роль у системі соціального захисту.

Головною проблемою численних досліджень житла, які спиралися на схему Еспінга-Андерсена, є те, що сам він не досліджував житло. Соціолог Джим Кемені (Kemeny, 2001) стверджував, що головна проблема з моделлю «світів добробуту» полягає у тому, що житло відрізняється від інших сфер соціального забезпечення. Воно рідко, якщо таке взагалі коли-небудь стається, повністю надається у формі всезагального забезпечення. В той час як соціальне забезпечення, освіта та охорона здоров'я часто (хоч і не завжди) гарантуються державою і покриваються з податків, державне забезпечення житлом таким не є. Попри ключову роль для якості життя людини воно є «хиткою опорою держави добробуту» (Torgersen, 1987).

Чому зв'язок між житлом та «добробутом» усе-таки став таким популярним? Житло є чи не найбільшою статтею в бюджетах домогосподарств і визначає їхні життєві шанси та доступ до інших сфер: освіти, роботи, дозвілля, транспорту тощо. Вже згаданий вище Кемені висунув теорію, що саме висока вартість житла є причиною розвиненості чи нерозвиненості держав загального добробуту (Kemeny, 1980, 1981). Він пише, що для країн із більш розповсюдженою власністю на житло характерний «перекіс» у розподілі житлових витрат. Значна їх частина сконцентрована на ранніх етапах життя, а не рівномірно розподілена впродовж багатьох років, як у країнах, де більш розповсюджена оренда. Які наслідки це має для розвитку держави загального добробуту?

Житлові витрати становлять настільки високу частку бюджетів домогосподарств, що люди не будуть підтримувати високі податки на розвиток всезагального соціального забезпечення, оскільки не матимуть достатньо ресурсів, щоб одночасно і платити ці податки, і відкладати кошти для майбутньої купівлі житла.

Франк Каслс назвав це «справді великим компромісом» (*a really big trade-off*; Castles, 1998): власність на житло асоціюється з високими рівнями боргу протягом тривалого часу (іпотека), що змінює стратегії того, як домогосподарства прагнуть забезпечити власний добробут. Власність на житло після виплати іпотечної позики дозволяє користуватися ним на пізніших етапах життя, тоді як при оренді витрати на житло є постійними протягом життя. Кошти, які б інакше були спрямовані на орендну плату, домогосподарства витрачають на інші послуги: медичне забезпечення, освіту дітей тощо. Житло у власності також можна використати як заставу в банку для фінансування якихось витрат.

Трансформації держав загального добробуту призвели до того, що «замість того, щоби покладатися на соціальні трансфери для боротьби з ризиками бідності, якими управляє держава, люди почали брати на себе більшу відповідальність за власний добробут, інвестуючи у фінансові продукти та активи (власність), які з часом можуть рости у вартості» (Doling and Ronald, 2010: 165). Що це означає? Право на житло було замінене правом на інвестування та отримання прибутку від вдалих операцій на ринках нерухомості (Watson, 2009). Цьому сприяли лібералізація банківського сектору та розвиток іпотечних ринків (Lennartz and Ronald, 2017). З одного боку, це «звільнило» домогосподарства від залежності від держави у сфері соціального забезпечення. З іншого боку, іпотечний борг прив'язує становище цих домогосподарств до фінансових ринків і перекладає відповідальність на індивідів (Schwartz and Seabrooke, 2008).

Чому цей механізм несе ризики? Ринки житла є особливо прив'язаними до фінансових через іпотечне кредитування. Це робить їх нестабільними, що впливає на доходи домогосподарств і їхнє відчуття власного багатства. Замість вирішення проблем із нерівностями така модель насправді створює нові лінії нерівностей. Вони виникають залежно від форми володіння (*housing tenure*) та приналежності до різних поколінь. Молодь, орендар_ки та ті, хто не має ресурсів для купівлі житла у власність, залишаються виключеними з такої схеми забезпечення добробуту (Elsinga and Hoekstra, 2015).

Порівняльні дослідження житлових систем

До 1990-х років дослідження житла були або побічним результатом досліджень соціального забезпечення загалом, або мали чітку орієнтацію на вироблення політик. Джим Кемені запропонував інший підхід — більш теоретичний та менш політикоорієнтований (*policy-oriented*). Він закликав досліджувати не лише скільки будинків треба збудувати, а й хто та як ними користуватиметься. Дослідження житла, на його думку, потребували дослідження соціальних, політичних, культурних та інших сфер, які впливають на будівництво та використання житла.

Кемені та Стюарт Лоу (Kemeny and Lowe, 1998) проаналізували попередні роботи та виділили три головні підходи до дослідження житла.

1. Протиставлення (*juxtapositional*) — доволі описові дослідження житлових систем, у яких зазвичай не роблять узагальнень. Це найнижчий рівень порівняльних досліджень — житлові системи країн описуються та протиставляються: «тут це так, а там — отак».
2. Зближення (*convergence*) або універсалістський підхід — на основі вже попередньо описаних та проаналізованих житлових систем робляться спроби виявити та зрозуміти подібні й відмінні елементи в різних їх частинах. Головна теза: схожі процеси економічного та демографічного розвитку в різних країнах призводять до зближення житлових політик усупереч відмінностям в ідеологіях, політиках та інституціях. Найбільша проблема такого підходу в тому, що він зводить відмінності між системами до «винятків» і «варіацій»: треба жертвувати нюансами заради можливості узагальнити. «У європейських країнах частка орендованого житла становить стільки-то й стільки-то» є дуже грубою формою такого підходу — без спроб розібратися, де саме, хто саме і в кого орендує та на яких умовах.
3. Розходження (*divergence*). Недоліки перших двох підходів («кожна система унікальна» або «всі системи (майже) однакові») дали поштовх до виникнення третього підходу. З його перспективи, хоча політики й умови загалом можуть бути доволі схожими, але у груп країн із найбільш подібними політиками існують спільні траєкторії, які не перетинаються з іншими. Кемені вважав, що головними

факторами, які визначають ці траєкторії, є політики щодо власності та оренди житла, і зокрема роль держави у секторі оренди (Kemeny, 1995).

Саме цей підхід допомагає побачити нюанси у зовні схожих житлових системах. Наприклад, у постсоціалістичних країнах спочатку не було приватної власності на житло, а згодом її відновили через масову приватизацію житлового фонду. Як саме вона проходила та на яких умовах — фактор, який вплинув на відмінності між країнами. Саме цей підхід ми використовуємо в розділі 5, коли розглядаємо приклади житлових систем інших країн.

Житло в центрі політичної економії

Ще задовго до настання світової фінансово-економічної кризи у 2008 році економіст_ки та інші дослідни_ці говорили про центральну роль сфери житла в економіках країн та світу. Житло впливає на сектор будівництва, індустрію, зайнятість, банківський сектор, податкові надходження, фінансову сферу тощо (Aalbers, 2008, 2016; Aalbers and Christophers, 2014; Fernandez and Aalbers, 2016; Schwartz and Seabrooke, 2008).

Однак настання фінансової кризи, яка мала свої витоки зокрема в сфері житла та іпотечного кредитування в США, дало новий поштовх для досліджень зв'язків між житловими системами, сферами фінансів та ширшими економічними процесами.

Герман Шварц та Леонард Сібрук звернули увагу на стрімке зростання обсягів іпотечного боргу та зміни в частках власності на житло у різних країнах. Використавши ці дві змінні, вони виділили та дослідили так звані «різновиди житлового капіталізму» (*varieties of residential capitalism*; Schwartz and Seabrooke, 2008). Їхній головний висновок: житло та політика щодо нього створюють чіткі та сталі групи інтересів, що впливають як на політики, так і на економіки країн. У своєму дослідженні вони фактично підтвердили аргументи Кемені та Каслса про розвиток держави добробуту та наслідки для соціального забезпечення залежно від уявлень про податки та політики щодо власності та оренди.

Дослідження зв'язків фінансової та житлової сфер породило такий науковий напрям як «фінансіалізація житла» (зокрема Мануель Альберс та проект REFCOM із Льовенського католицького університету). Така література досліджує, де, коли, як та хто

створив передумови для поєднання ринків житла та фінансових ринків. Цей підхід досліджує відмінності між країнами, в межах країн і в межах міст, а також як фінансові потоки пов'язують між собою різні місця на різних рівнях. Ми не будемо тут зосереджуватися детально на їхніх напрацюваннях, а лише згадаємо їх далі, коли будемо описувати те, що відбувалося в Україні.

Потреба у житлі є базовою. Суспільства декларують «право на житло» та гарантують доступ до нього через інструменти державної житлової політики. Причина труднощів із забезпеченням права на житло — конфлікт між житлом як дахом над головою та як активом. Сфера житла є політичною: у ній різні групи інтересів відстоюють своє бачення того, що таке «житло», якими є «житлові проблеми» та як їх вирішувати. Житло визначає життєві шанси людини і доступ до інших сфер: освіти, роботи, дозвілля тощо. Форма володіння житлом визначає можливий рівень загального соціального забезпечення та формує сталі групи інтересів у суспільстві. Порівняльні дослідження житла спрямовані на розуміння його місця в ширших економічних, соціальних, політичних сферах різних країн, а також інструментів житлової політики та їх результатів.

У наступному розділі ми розглянемо зміни у житловій сфері України, як вони впливали на інші сфери та якою є державна житлова політика.

РОЗДІЛ 2

Житло, соціальне забезпечення та державна житлова політика в Україні

У цьому розділі ми розглянемо зміни у житловій сфері та державній житловій політиці України за період незалежності та окреслимо їхні основні проблеми. Масова приватизація житлового фонду заклала основи чинної житлової політики, спрямованої на власність, а весь наступний період характеризується пошуком позабюджетних коштів на будівництво житла — через «експеримент «Київміськбуду»», фонди фінансування будівництва, іпотечний ринок чи просто інвестиції «в котлован». Ми також розглянемо, як пов'язані житло та соціальне забезпечення в Україні

Масова приватизація житла

Якою була житлова система України до приватизації? Про це написано доволі *багато* (див., наприклад, Zavisca, 2012), тому ми лише коротко викладемо основні риси:

- планова радянська економіка у державній власності передбачала центральне планування та регулювання — землі, виробництва, будівництва тощо;

- житло було декомодифіковане за допомогою скасування приватної власності на нього та через будівництво великих обсягів нового житлового фонду;
- цей житловий фонд і житлова площа розподілялися відповідно до «людських потреб», визначених як «достойні житлові умови» — житлова площа у квадратних метрах;
- ця площа передавалася у масову публічну «оренду» житлового фонду, де «орендна плата» утримувалася на дуже низькому рівні через житлові субсидії та її регулювання;
- відповідно, це не була система оренди у звичному розумінні: у людей було право використовувати житло «для власного користування», яке можна було також успадковувати, передавати близьким чи обмінювати.

Після розпаду СРСР та здобуття незалежності Україною приватна власність (зокрема й на житло) була проголошена основою для побудови ринкової економіки. Приватизація житла зачепила ледь не все населення міст — відповідно, житлова політика була центральним питанням у процесі їх трансформації (Pichler-Milanovich, 1994, 2001).

У червні 1992 року було прийнято Закон України «Про приватизацію державного житлового фонду». Він визначав, що приватизація здійснюється шляхом безоплатної передачі житла тим, хто в ньому проживає. Така передача багатства дозволила дещо «поглинути шок» суспільства від ринкових трансформацій (Bodnar, 2001; Struyk, 1996), але скоротила житловий фонд у публічній власності та призвела до комодифікації (перетворення на товар) житла. Держава втратила здатність безпосередньо управляти житловою політикою через публічний житловий фонд.

Наслідки приватизації спершу начебто призвели до скорочення нерівності: передача власності на житло відбувалася більш рівномірно, ніж, наприклад, на інші приватизовані активи — фабрики чи заводи. Однак приватизація також закріпила нерівності: ті, в кого були кращі квартири, виграли від передачі великого багатства, а ті, в кого було посереднє житло або його не було на момент приватизації — програли.

Для тих, хто не мав житла на момент приватизації, брак публічного сектору оренди означав потребу покладатися або на оренду у приватних осіб, або на купівлю житла у власність. Приватний сектор оренди був не дуже розвинений, адже значна частина житлового фонду була зайнята людьми, які самі там жили. Оскільки

кількість домогосподарств, яким нічого не дісталось в результаті приватизації житла, продовжувала зростати — особливо серед молоді, мобільного населення і бідних, — брак доступного житла, яке б надавали на формальному ринку оренди, змушував численні групи населення орендувати житло в неформальному секторі з мінімальними гарантіями (Світовий банк, 2005).

Масова приватизація житла та його подальше перетворення на товар або інвестицію мали серйозні наслідки для української економіки загалом: житло стало найдорожчим активом у бюджетах домогосподарств, а досвід інфляції тільки закріпив уявлення про нерухомість як стабільну малоризиковану інвестицію (Roseman, 2002).

Коротка історія житлової сфери України

Щоб зрозуміти, що саме і чому відбувається з житловою сферою, потрібно зрозуміти, як вона пов'язана з іншими соціальними та економічними сферами — ринками фінансів, землі, зайнятості тощо. Ми розглядаємо, що відбувалось у цих сферах за період незалежності та які саме рішення призвели до сучасного стану. Для цього використаємо періодизацію дослідниці житла Альони Ляшевої (2018), яка виділяє 5 періодів для Києва. Київ має найбільшу частку будівництва житла в Україні, а всі процеси, які тут відбуваються, характерні і для інших міст, хоча й можуть бути не такими виразними там.

1. застій 1990-х:

- I. відбувається загальний спад в економіці та обсягах будівництва;
- II. проходить масова приватизація житла, будівельних комбінатів та підприємств;
- III. становлення ринку нерухомості та банківського сектору;

2. кінець 1990-х-2003:

- I. поступове зростання та формування основних гравців житлової системи;
- II. виникнення нових схем фінансування — наприклад, залучення коштів громадян «Київміськбудом»;
- III. створення коаліції росту (*urban growth machines*; Logan and Molotch, 1987) через злиття публічної та приватної сфер на різних адміністративних рівнях;

3. бум 2003–2008:

- I. макроекономічна стабілізація на зламі 2000-х і ринкові реформи дозволили Україні отримати економічне зростання та притік інвестицій — зокрема в банківську сферу;
- II. впорядкування земельних відносин через прийняття Генерального плану Києва у 2002 році;
- III. великі іноземні банки через своїх місцевих «дочок» активно росли на ринку кредитування — як споживчого, так і для бізнесу та іпотеки;
- IV. розвивалася відповідна нормативно-правова база — закони «Про іпотеку», «Про іпотечне кредитування», «Про іпотечні облігації»;
- V. швидкий ріст цін та будівництва;

4. криза 2008 та відновлення до 2014:

- I. обмеження на міжнародних ринках капіталу залишило українські банки без можливості рефінансувати раніше видані кредити;
- II. падіння експорту й української економіки змусило уряд та НБУ «відпустити» обмінний курс гривні до долара;
- III. падіння будівництва, кредитування та цін на ринках нерухомості;
- IV. частина забудовників, які покладалися у фінансуванні на кошти населення або позики у банках, не могли закінчити будівництво;
- V. частина кредиторів не здатні були обслуговувати свої іпотечні договори;
- VI. після стабілізації будівництво відновлюється, а забудовники шукають нові шляхи фінансування: розстрочка, фонди фінансування будівництва тощо, оскільки банки прискіпливіше й обережніше ставляться до видачі іпотечних кредитів;

5. бум після 2014:

- I. девальвація гривні та криза банківського сектору;
- II. переспрямування коштів з банківських депозитів на інвестування в житлове будівництво — з метою захисту заощаджень, для подальшої оренди або спекуляції.

Кожен із цих етапів показує нам проблеми в реалізації права на житло.

До макроекономічної стабілізації нульових держава, міста й підприємства не мали достатніх ресурсів для продовження будівництва житлового фонду. Змінилися також економічні умови: отримане за «квартирною чергою» житло потенційно можна було одразу ж приватизувати, тобто фактично воно «дарувалось» у власність. Ті ж, у кого були кошти на купівлю житла, найчастіше не мали всієї суми одразу і в умовах нерозвинутого банківського сектору зверталися до альтернативних механізмів інвестування — наприклад, через банк «Аркада» і «Київміськбуд» (детальніше про ці схеми фінансування та «експеримент «Київміськбуду»» — в розділі 3).

У кінці 1990-х відбуваються ринкові реформи й починається економічне зростання. Для підтримання конкурентоспроможності українського експорту встановлюється фактична прив'язка гривні до американського долара. Настає період, коли НБУ підтримує обмінний курс через інтервенції на валютному ринку. В таких економічних умовах банки починають давати споживчі кредити населенню, а позичальни_ці легко їх беруть, адже в економіці високі темпи росту і висока інфляція. Банки активно розвивають іпотечне кредитування, оскільки у них є ліквідність від західних банків, а валютний ризик вони можуть перекласти на позичальни_ць. В умовах, коли на ринках капіталу можна було «дешево» залучити кошти, а потім дорожче надати їх позичальни_цям в Україні, ризики були високими, але потенційні прибутки — теж.

Видача іпотечних кредитів і стрімкий ріст на ринку нерухомості призвели до бульбашки — її довели, наприклад, дослідження співвідношення ціни до оренди й ціни до доходу (Giucci et al., 2007). До зростання іпотечного кредитування долучилася спекуляція, яка тільки роздувала цю бульбашку (Runeu, 2012).

Тут варто зупинитися на специфічній рисі української житлової системи, яка зумовлює активний притік вільних коштів у нерухомість для отримання рентного доходу, спекуляції або просто для захисту заощаджень. Власність на житло в Україні, в принципі, майже не несе фінансових зобов'язань для власни_ці. По-перше, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки — наприклад, квартиру чи будинок — введений відносно недавно. По-друге, у ньому існують податкові пільги для бази оподаткування: для **кожної квартири незалежно від їх**

кількості — на 60 м², а для **кожного будинку незалежно від їх кількості** — на 120 м². По-третє, ставка оподаткування є пласкою та становить не більше 1,5% мінімальної заробітної плати за кожен квадратний метр площі понад податкову пільгу. Більше того, крім дуже ліберального податку на нерухомість, власни_ці помешкань у багатоквартирних будинках фактично не сплачують земельний податок за користування землею за умови, що не створена юридична особа та їй не передані права користування земельною ділянкою. Ми повернемося до теми оподаткування в останньому розділі, де рекомендуємо заходи щодо підвищення його прогресивності та ефективнішого адміністрування.

Без кредитування населення забудовники часто не могли завершити розпочаті будівництва, реальні доходи домогосподарств також скоротилися, а ціни на нерухомість обвалилися. На ринку з'явилася додаткова пропозиція квартир, які раніше купувалися зі спекулятивною метою, що потягло ціни ще сильніше донизу.

«Іпотечний бум» вплинув також на інші сфери: ринок праці, землекористування, оренду житла та вторинний ринок нерухомості. У будівництво і супутні галузі були залучені значні трудові ресурси, але це галузь, яка не веде до росту продуктивності. Спад будівництва призвів до втрати роботи для значної частки працівни_ць (Giucci et al., 2008). Щодо землекористування — саме у цей період буму відбулося найбільше одіозних землевідведень, земельних скандалів і забудов. Іпотека також сильно вплинула на ринок оренди житла і ринок вторинного житла. Стрімкий розвиток іпотеки призвів до зниження перспектив росту ринків оренди житла: орендар_ки з високим доходом вирішили інвестувати у будівництво нового житла у власність. Інвестиції в нерухомість також підняли ціни на вторинному ринку, бо виросла потенційна вартість землі (Світовий банк, 2005).

Інша специфічна риса — земельні відносини в Україні, які суттєвим чином визначають, що відбувається із житлом. В Україні договір оренди земельної ділянки не може виступати заставою в банку. Забудовники за браку власних коштів для будівництва залучають кошти від населення. Україна доволі особлива у тому, що забудовникам дозволено продавати житло (майнові права на майбутнє житло) на «нульовому» етапі готовності (на етапі котловану), що призводить до того, що будинки можуть просто залишитися недобудованими.

Після девальвації гривні й економічної кризи у 2014-му депозитні вклади населення були спрямовані в будівництво. З одного боку, житло начебто стало доступнішим фізично: в медіа постійно з'являються заголовки про десятки тисяч непроданих квартир у Києві. З іншого — вартість цих квартир надто висока відносно доходів населення.

Це основний наслідок чинної житлової літики, спрямованої на власність, — житла може з'являтися багато, але володітимуть ним лише ті, хто зможе його придбати. Це не виключає того, що зрештою в цих помешканнях проживатимуть люди, які орендуватимуть їх у когось, хто придбав це житло для отримання ренти. Однак це лише переспрямовує кошти від орендар_ок до рантьє. Спрямованість політики на власність затверджена також у державних житлових програмах: компенсації державою частини вартості, пільговому кредитуванню для придбання житла, компенсації відсотків за кредитом, оренді з правом викупу. Така політика лише загострює соціальні нерівності та закріплює роль житла як способу збереження багатства та джерела ренти, а не місця для життя.

Соціальне забезпечення і житло в Україні

Як ми писали в розділі 1, житло рідко виходить повністю декомодифікувати, бо воно відрізняється від інших типів соціального забезпечення. Хоча в радянських містах не вдалося подолати житлову нерівність — вона могла виникати за іншими критеріями, ніж дохід (Smith, 1996) — але будівництво масового житлового фонду суттєво цьому сприяло. Забезпечення житлом було частиною соціальної політики держави.

Дослідження соціального забезпечення та «світів», які колись визначив Еспінг-Андерсен, дозволяють виділяти особливий «пост-соціалістичний світ соціального забезпечення». Його основними рисами є досвід соціалістичного режиму, низькі зарплати та низькі рівні забезпечення (Aidukaite, 2010: 20). З одного боку, надання соціального забезпечення державою «все ще досить велике за обсягом і структурою, але слабке в результатах гарантування достойного рівня життя для своїх громадян_ок» (ibid., 21). Там, де роль держави скорочувалася, а ринок ще не вступив у силу, підвищилася роль сім'ї та соціального забезпечення між поколіннями. Наприклад, важливим фактором у вирішенні житлових проблем стало успадкування раніше приватизованого житла (Zavisca, 2012).

Якби ми використали аргументи про «компроміс» між соціальним забезпеченням та власністю на житло, то, ймовірно, українська молодь не здатна була б платити високі податки, адже на ранніх етапах життя була б зосереджена на заощадженні на перший внесок чи витрачала б співмірні суми на оренду житла у приватному секторі.

Як було зазначено вище, приватизація житла перетворила місце для життя на часто найдорожчий актив, який був у домогосподарства. Цілком логічно було б припустити, що для частини мешкан_ок саме цей дорогий актив на пізніх етапах життя міг би стати джерелом фінансування старості. Більше того, особливості оподаткування нерухомості, про які ми писали вище, дозволяють рантьє жити з використання «надлишкового» житла.

У 2008 році київська влада створила комунальне підприємство «Кращий дім» з метою «забезпечення соціального захисту осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги». Головна ідея полягала в тому, щоб пенсіонер_ок, у яких є квартири, але які потребують соціальної допомоги, переселяли в інтернат, а їхнє житло здавали в оренду. У 2010-му КП було ліквідоване. За цей час його послугами скористалися 14 пенсіонер_ок. Роботу цього КП можна умовно вважати спробою гарантування соціального забезпечення через володіння активом на пізніших етапах життя.

Масова безкоштовна приватизація житла в Україні дозволила дещо поглинути шок ринкових трансформацій, але водночас скоротила житловий фонд у суспільній власності та закріпила нерівності, які існували на момент приватизації. Державна політика, спрямована на власність на житло, в Україні проявляється як у податкових та економічних преференціях, так і у браку стимулів до розвитку сектору оренди, який міг би задовольняти потреби населення у житлі. Висока вартість житла порівняно з доходами населення означає, що населення не мало б достатньо ресурсів, щоб платити податки на розвиток загального соціального забезпечення. Стимули щодо власності дозволяють частині домогосподарств підтримувати добробут, перетворюючись на рантьє.

У наступному розділі ми розглянемо зміни в нормативно-правовому забезпеченні державної житлової політики, які призвели до формування такої житлової системи, орієнтованої на власність.

РОЗДІЛ 3

Нормативно-правове забезпечення державної житлової політики та розвиток житлової системи в Україні

Державна житлова політика регламентується численним законодавством, яке може не стосуватися безпосередньо житла, але суттєво на нього впливати. У цьому розділі ми розглянемо, як змінювалося це законодавство та як воно впливає на сферу житла. Ми використовуватимемо хронологічний підхід, однак місцями відхилятимемось на опис окремих частин житлової системи або економіки загалом.

Про вдосконалення нормативно-правової бази й адаптацію законодавства України

Однією з найпопулярніших тез у громадській уяві щодо шляхів вирішення «житлового питання» («житлової проблеми» або навіть «житлової кризи») є аргумент *«треба, щоб було як у Європі»*, хоча зазвичай на увазі мають ідею розширення частки власни_ць житла, наприклад, через іпотечне кредитування, що насправді є більш характерним для США. Коли ж ідеться все-таки про Євро-

пу — наприклад, про розширення частки домогосподарств, які орендують житло — то рідко робиться розрізнення щодо того, про які самі європейські країни йдеться і яке саме орендне житло — комерційне від держави, муніципалітетів, неприбуткових організацій, соціальне житло чи житло від приватних осіб.

Наступним після *«треба, щоб було як у Європі»* логічно постає питання *«а як це зробити?»*. Найбільш очевидними є аргументи про «вдосконалення нормативно-правової бази» або «модернізацію законодавства». Однак, хоча цю базу можна й треба вдосконалювати — чинний Житловий кодекс прийнятий у 1983 році й відкривається тезами про втілення в життя ленінських ідей побудови комуністичного суспільства, — законодавства, яке регулює житлову систему, насправді дуже багато, і більшість потрібних законодавчих актів уже прийняті. Що потрібно — це узгодження цих різних актів між собою.

Доказом того, що насправді нормативно-правова база в нас створена, є те, що буквально за півтора десятка років житлова система з публічної власності в нас трансформувалася у таку, яка майже цілком перебуває у приватній власності, користувач_ки житла — в «інвестор_ок», будівельні комбінати — у «девелоперів», а будівельна галузь — в лобі ледь не на всіх рівнях влади. Із ситуації, за якої майже весь житловий фонд у містах був у публічній власності, до світової економічної кризи Україна підійшла зі своїми «бульбашками» на ринках житла та пройшла майже весь шлях фінансіалізації житла (Ляшева, 2018; Fedoriv, 2017). Саме важка економічна криза в 2008-му, яка суттєво зачепила українську економіку і будівельну галузь та ринок нерухомості зокрема, — свідчення того, що в нас усе йшло за цілком «нормальним європейським» варіантом. За наслідками світової кризи важливо також помітити і внутрішні проблеми та дисбаланси, які утворилися тут до неї: високі темпи інфляції, несталий економічний ріст, який базувався на недиверсифікованому експорті металів і агропродукції, надто велика залежність банків від закордонних джерел ліквідності та динамічний ринок нерухомості, який підганяло дешеве кредитування та спекуляції.

У цьому розділі ми розглянемо, яке законодавство сформувало сучасну українську житлову систему. Він буде не про галузь житлового права (про нього можна почитати, наприклад, у Галянтич, 2003, 2007, 2008), а про різні сфери, адже житлова система є результатом взаємодії багатьох різних ринків (будівельного, земельного, робочої

сили, капіталу тощо), і на неї впливають різні політики: соціальна, монетарна, податкова, землекористування, містобудування тощо.

Чому це так важливо? Наведемо цитату з книги «Фінансування будівництва житла: нові тенденції» (Кравченко і Паливода, 2006: 7):

«За підрахунками, обсяг кредитів, виданих банками України у 2005 р. з використанням різних способів застави житлової нерухомості, становив близько 10 млрд. грн, що є трохи більше 3% ВВП. У зарубіжних державах (наприклад, Данії) цей показник становить 100% ВВП».

Про що каже нам ця цитата? Що у деяких країнах житло є настільки дорогим, що позики для його придбання співмірні з ВВП цих країн. Чи каже нам це щось про забезпеченість житлом? Або про наявність соціального житла для забезпечення соціально вразливих верств населення? Що це за борг? Хто і яким чином його надав? Чим він рефінансований? Саме для розуміння таких нюансів потрібно вивчати нормативно-правове регулювання житлових систем та систем житлових фінансів.

Саме держава через свою житлову політику — тісно пов'язану з іншими державними політиками — визначає пріоритети та цілі, яких суспільство хоче досягти через житлову систему.

Ленінські ідеї та квартирна черга

Нормативно-правове забезпечення функціонування української житлової системи базується на Конституції України, Цивільному, Сімейному, Житловому, Земельному та Господарському кодексах, Законах України «Про власність», «Про оренду державного та комунального майна», «Про оренду землі», «Про податок з доходів фізичних осіб», «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю», «Про приватизацію державного майна», «Про іпотеку» та ін.

Головним документом, який регулює житлову систему в Україні, є Житловий кодекс, введений в дію Постановою ВР УРСР 30 червня 1983 року. Перша глава третього розділу в ньому регламентує забезпечення громадян_ок житловими приміщеннями через надання цих приміщень у будинках державного і громадського житлового фонду. Зокрема, стаття 34 визначає так звану «квартирну

чергу»: громадян_ки, які потребують поліпшення житлових умов, стають на облік для одержання житлових приміщень у будинках державного і громадського житлового фонду та потрапляють до єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов.

Після розпаду СРСР Україна успадкувала як радянський Житловий кодекс, так і «квартирну чергу» на поліпшення житлових умов. За період незалежності вона скорочувалася, але «реальною причиною скорочення квартирної черги є ліквідація черги на підприємствах у зв'язку зі структурною реорганізацією підприємств, масовими скороченнями працівників, відсутністю коштів на будівництво житла» (Більовський, 2012: 45).

Двома головними недоліками, які має ця стаття, є неузгодженість із приватизаційним законодавством та брак адресності допомоги із забезпеченням житлом. Квартири, які надаються за нею, фактично одразу можна приватизувати, і таким чином цей житловий фонд переходить із державного чи громадського у приватний. Черга також базувалася на так званих «житлових нормах» (житлової площі), а не на фінансових ресурсах чи рівнях доходів громадян_ок або домогосподарств (Коломієць та Якушенко, 2019; Черенько, 2019).

Приватизація та становлення ринку нерухомості

Після розпаду СРСР та здобуття незалежності Україною приватна власність (зокрема й на житло) була проголошена основою для побудови ринкової економіки. У червні 1992-го було прийнято Закон України «Про приватизацію державного житлового фонду», який визначав, що приватизація здійснюється шляхом безоплатної передачі громадян_кам (наймач_кам) житла.

Насправді приватизація почалася ще до розпаду СРСР, але прийняття нормативно-правової бази прискорило її. Об'єктом приватизації став державний житловий фонд — житловий фонд місцевих рад і житловий фонд, який перебував у господарському віданні чи управлінні державних підприємств, організацій та установ.

Держава зобов'язалася підтримувати приватизований житловий фонд — через Порядок участі в організації та фінансуванні ремонту приватизованих житлових будинків їх колишніх власників (Постанова КМУ № 572 від 8 жовтня 1992 р.): вона мала профінансувати

перший після приватизації ремонт у будинку, що повинен був мати комплексний характер.

Приватизація була першим кроком до комерціалізації житла і подальшого створення ринку нерухомості.

У тому самому році було прийнято Постанову КМУ «Про подальший розвиток житлово-будівельної (житлової) кооперації» (20 жовтня 1992 р., № 593), яка мала сприяти подальшій активізації забезпечення населення житлом через житлові кооперативи, а ще через рік — Постанову КМУ «Про сприяння індивідуальному житловому будівництву за рахунок надання державного довгострокового пільгового кредиту» (26 червня 1993 р., № 483). У лютому 1994 року було прийнято Постанову ВРУ «Про заходи щодо залучення додаткових коштів на житлове будівництво та створення ринку житла», яка мала допомогти знайти кошти на завершення будівництва. У червні того самого року Президент Кравчук підписав Розпорядження «Про заходи щодо сприяння будівництву житла для молоді шляхом іпотечного кредитування». Всі ці документи були спробами стимулювати будівництво, адже обсяги будівництва за рахунок державного бюджету скорочувались, а «квартирна черга» була довгою — потрібно було шукати шляхи залучення позабюджетних джерел фінансування.

Концепція державної житлової політики

У 1995 році було схвалено Концепцію державної житлової політики (Постанова ВРУ від 30 червня 1995 р. № 254к/95-ВР), яка визначала метою державної житлової політики створення умов для реалізації права громадян на житло, розширення житлового будівництва та збереження житлового фонду. Вона передбачала створення умов для розвитку бірж, інвестиційних фондів, іпотечних і житлових банків, страхових компаній та інших ринкових структур для забезпечення житлового будівництва.

Після схвалення Концепції відбуваються подальші спроби знайти позабюджетні джерела фінансування: у червні 1996 року Президент Кучма підписав Розпорядження «Про заходи щодо залучення коштів населення на будівництво житла», яке рекомендує КМУ «вжити організаційних заходів до запровадження в усіх регіонах України досвіду корпорації «Київміськбуд» щодо залучення коштів населення у житлове будівництво».

18 жовтня 1997 року Президент Кучма підписав Указ «Про основні напрями соціальної політики на 1997–2000 роки». Восьмий розділ указу стосується житлової політики та її реформування. Зокрема, важливим фрагментом Указу є:

«Заслугує на особливу увагу законодавче врегулювання житлових правовідносин в зв'язку з прийняттям Конституції України та зобов'язанням держави забезпечити житлом **лише соціально незахищені верстви населення**».

Метою державної житлової політики проголошується створення умов для реалізації права громадян_ок на житло, розширення житлового будівництва з використанням різних джерел фінансування, поліпшення утримання і схоронності житлового фонду. Цікаво, що Указ також проголошує, що потрібно «змінити стратегію містобудування в напрямі розширення обсягів спорудження більш комфортабельного житла, малоповерхових будинків садибного типу, розвитку малих і середніх населених пунктів» — тоді як у реальності відбулося (і відбувається) цілком протилежне.

Експеримент «Київміськбуду»

Розширення джерел фінансування, про яке згадано і в Концепції державної житлової політики 1995 року, і в Указі Президента, було запропоновано реалізувати насамперед через залучення власних коштів населення, зокрема через досвід корпорації «Київміськбуд». У 1992 році корпорація стала правонаступницею «Головкиївміськбуду» — компанії, заснованої у 1955 році для збільшення обсягів житлового та цивільного будівництва в Києві.

У 1993-му будівельні підприємства, які входили до складу «Київміськбуду», створили акціонерний комерційний банк «Аркада», який мав сприяти впровадженню різноманітних систем фінансування будівництва житла. У 1995 році було запроваджено програму будівництва житла за рахунок коштів населення у комплексах, які будував «Київміськбуд». Спершу банк кредитував лише акціонер_ок, але поступово нагромадив тимчасово вільні кошти й започаткував надання кредитів для будівництва житла під його заставу (Кравченко та Паливода, 2006: 14).

Банк розробив кілька схем — як зі сплатою повної вартості житла до його будівництва, так і з інвестуванням у «метри» — через накопичення квадратних метрів інвестор_кою протягом декількох років без закріплення за ним чи нею конкретної квартири і конкретного будинку. У разі, якщо інвестор_ка змінить думку, була можливість продати ці метри банку. Для розрахунків сум позик, відсоткових ставок і платежів банк також створив власну систему так званих «ОдІнів» (одиниць інвестування), заснованих на офіційних облікових ставках, рівні інфляції, індексах будівельної продукції тощо.

У червні 1999 року Президент Кучма підписав Указ «Про проведення експерименту в житловому будівництві на базі холдингової компанії «Київміськбуд»» (№ 735/99 від 27 червня 1999 р.), за яким кошти громадян, спрямовані на будівництво житла, були звільнені від оподаткування. У квітні 2000 року Верховна Рада прийняла Закон України «Про проведення експерименту в житловому будівництві на базі холдингової компанії «Київміськбуд»» (№ 1674-III від 20 квітня 2000 р.), серед цілей якого, крім залучення коштів у будівництво, було посилення соціального захисту неповнолітніх та розширення можливостей пенсійного забезпечення. Банк отримав право випускати іпотечні сертифікати, які отримали пріоритет для недержавних пенсійних та інших фондів. Саме «Київміськбуд» та «Аркада» були фактично піонерами у розвитку іпотечного кредитування та пошуках ліквідності через випуск сертифікатів.

Ріст і лускання іпотечної бульбашки

Іпотечне кредитування та фонди фінансування будівництва

Ще у 1998 році крім експерименту з «Київміськбудом» було створено координаційну раду з розроблення нормативно-правових актів щодо іпотечного кредитування будівництва та придбання житла (Розпорядження КМУ від 10 липня 1998 р. № 569-р). У серпні 2002 року Президент Кучма підписав Указ «Про заходи щодо розвитку іпотечного ринку» (№ 695/2002 від 8 серпня 2002 р.).

У червні 2003 року Верховна Рада приймає Закон України «Про іпотеку» (№ 898-IV від 5 червня 2003 р.). Відповідно до нього у березні 2004-го КМУ приймає Постанову щодо Порядку фор-

мування фондів житла для тимчасового проживання та Порядку надання і користування житловими приміщеннями з цих фондів (№ 422 від 31 березня 2004 р.). Ці порядки визначають, що для громадян_ок, які не мають або втратили житло через стягнення житла, придбаного за рахунок кредиту (а також не мають коштів для найму житла), повинен існувати житловий фонд для тимчасового проживання. Саме цей житловий фонд тимчасового користування мав би використовуватися також для поселення біжен_ок та внутрішньо переміщених осіб. Саме цей фонд мав стати «подушкою безпеки» для боржни_ць за іпотечними договорами, які не могли (чи не хотіли) платити після світової економічної кризи.

Тоді ж у червні 2003-го було прийнято Закон України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю» (№ 978-IV від 19 червня 2003 р.) та Закон України «Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати» (№ 979-IV від 19 червня 2003 р.). Перший встановлював принципи і засади залучення коштів в управління з метою фінансування будівництва житла та особливості управління цими коштами через фонди фінансування будівництва. Другий — відносини в системі іпотечного кредитування та перетворення платежів за іпотечними активами на виплати за іпотечними сертифікатами, створення пулів іпотек та консолідованих іпотечних боргів.

Закон про фонди фінансування будівництва є одним із прикладів того, що впорядкування нормативно-правової бази саме по собі не є вирішенням житлових проблем. Кравченко пише, що після прийняття закону стало обов'язковим створення фонду фінансування будівництва. Але забудовники почали шукати шляхи залучення коштів в обхід закону — вони почали випускати облігації:

«Обсяг розміщених будівельних облігацій становив у 2004 р. близько 1,2 млрд. грн, або 40% від суми всіх емісій, що проводилися в Україні. У першому півріччі 2005 р. цей показник вже перевищив 1 млрд. грн (2003—100 млн. грн). [...] Популярність корпоративних облігацій пояснюється тим, що з їх допомогою будівельним компаніям вдалося не тільки відмовитися від схеми участі у ФФБ [фондах фінансування будівництва], а й зменшити податкові відрахування до бюджету на сплату податків на прибуток і ПДВ. Така оптимізація виявилася законною, оскільки емісійний дохід з випуску облігацій не потрапляє під оподаткування» (Кравченко, 2006: 20).

У серпні 2004 року КМУ схвалив Концепцію створення національної системи іпотечного кредитування, відповідно до якої у жовтні того ж року була створена Державна іпотечна установа (Постанова Кабінету Міністрів України № 1330 від 8 жовтня 2004 р.), метою якої було рефінансування іпотечних кредиторів коштами, отриманими від розміщення цінних паперів. Вона мала вирішити питання рефінансування первинних іпотечних кредитів шляхом викупу прав вимоги за договорами іпотечного кредитування. Таким чином, первинні кредитори (банки) мали отримати доступ до довгострокових і недорогих кредитних ресурсів, що мало здешевити вартість іпотечних кредитів для населення. З прийняттям у грудні 2005 року Закону України «Про іпотечні облігації» іпотечне законодавство було розроблене і шлях до сек'юритизації (*securitization* — перетворення надходжень від пулів окремих боргових зобов'язань на цінні папери з їх подальшим продажем інвестор_кам) в Україні був відкритий.

Макроекономічне середовище

Зрозуміло, що ринок іпотечного кредитування не міг бути створений та функціонувати без іншого законодавства, яке не стосувалося безпосередньо іпотеки, але формувало середовище для її розвитку. У 2001 році було прийнято Земельний кодекс (№ 2768-III від 25 жовтня 2001 р.), а на початку 2003-го — Цивільний та Господарський кодекси (№ 435-IV та № 436-IV від 16 січня 2003 р.).

Так само потрібними були Закон України «Про банки і банківську діяльність» (№ 2121-III від 7 грудня 2000 р.), Закон України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» (№ 2658-III від 12 липня 2001 р.), Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» (№ 2664-III від 12 липня 2001 р.), Закон України «Про податок з доходів фізичних осіб» (№ 889-IV від 22 травня 2003 р.; втратив чинність з прийняттям Податкового кодексу в 2010 році), Закон України «Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень» (№ 1255-IV від 18 листопада 2003 р.), Закон України «Про цінні папери та фондовий ринок» (№ 3480-IV від 23 лютого 2006 р.) та ін.

Якщо зробити ще крок назад до загальних макроекономічних умов, то можна побачити, що до середини нульових та періоду розквіту іпотечного кредитування українська економіка регулювалася

таким чином. У 1996 році був зроблений крок до макроекономічної стабільності, коли було впроваджено гривню, що дозволило взяти під контроль інфляцію. У кінці 1999-го країна була на межі дефолту через брак віри в здатність обслуговувати борг, що підштовхнуло політичні еліти проводити реформи (Aslund, 2001). Як результат, період 2000–2003 років приніс економічне відновлення, поєднане з ростом заробітніх плат. До 2004 року Україна мала високі темпи росту, інфляція залишалася низькою, а бюджет — збалансованим (Aslund, 2005). Хоча після Помаранчевої революції не було політичної стабільності, адже уряди були при владі по року, але утримувались жорстка фіскальна політика, низькі бюджетні дефіцити, росли резерви; умовно, єдиною проблемою була інфляція. Після запровадження нової валюти та подолання гіперінфляції Національний банк України в кінці 1990-х неофіційно прив'язав національну валюту до американського долара (5,44 грн за 1 американський долар) (Kirchner et al., 2006). У попередньому розділі ми вже згадували про цю прив'язку, перекладання валютного ризику на позичальника та наслідки під час кризи та девальвації гривні у 2008 році.

Бульбашка нерухомості

До 2002 року головну роль у процесі фінансування будівництва та придбання житла відігравали небанківські джерела — менш ніж 10 банків працювали на ринку іпотечного кредитування. Перший платіж становив між 30 та 50%, максимальний період позики — до 5 років під 14% і більше для тих позик, які прив'язані до інших валют, та 20% річних і більше для позик у гривні (Roseman, 2003). Банки мали проблеми як з ліквідністю, оскільки не мали довготермінових внутрішніх ресурсів, так і з оцінкою небезпечності надання кредитів — особливо в умовах, коли суттєва частина населення мала незадекларовану частину доходів.

Досвід втрати вкладів після розпаду СРСР та досвід гіперінфляції підірвали довіру людей до банківської системи та депозитів (Roseman, 2002). Банкам потрібна була ліквідність для кредитування, і вони знайшли її у великих європейських банків — ті, купуючи місцеві банки, отримали потенційно великий ринок. Так, неукраїнські банки володіли більше ніж 50% всіх банківських активів у період до кризи (Kessler, 2011). Сектор іпотечного кредитування не просто розширювався, а й консолідувався: ринкова частка іпо-

тек найбільших 10 банків становила 87% у 2007 році (Giucci et al., 2007). В умовах стабільного валютного курсу позичальники брали кредити у валюті, а високі рівні інфляції, навпаки, дозволяли «зменшити» платежі. Після того, як гривня девальвувала («долар по 8»), позичальники зіткнулися з проблемами. У червні 2009-го було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України з метою подолання негативних наслідків фінансової кризи» (№ 1533-VI від 23 червня 2009 р.), який, наприклад, ввів мораторій на виселення тих, хто купив житло в іпотеку тощо. З одного боку, це дозволило зберегти домівку позичальникам і уникнути соціальної напруги; з іншого — пізніше призвело до зростання частки проблемних кредитів у портфелях банків. Світова економічна криза вдарила по житловому будівництву, ринках праці та українській економіці загалом.

Український ринок нерухомості пройшов майже весь шлях розвитку іпотечного кредитування до кризи (йому не була властива сек'юритизація, бо у банків були інші джерела ліквідності), а тому доволі парадоксальною є теза Біловського про те, що

«Появу «цінових бульбашок» на ринку житлової нерухомості слід розглядати як одне зі свідчень його нерозвиненості» (Біловський, 2012: 34).

США, Іспанія, Ірландія та інші країни, для яких світова економічна криза мала найважчі наслідки, навпаки, мали дуже розвинені ринки нерухомості, зокрема й вторинні іпотечні ринки, однак це не допомогло їм запобігти утворенню та лусканню «бульбашок» нерухомості! Розвиток іпотечного кредитування не завжди є рішенням житлової проблеми, а часом тільки поглиблює її через прив'язку домогосподарств до фінансових ринків.

Регулювання іпотечних ринків

Де були закони, які мали цьому запобігти? Закон України «Про Національний банк України» визначає пріоритетною ціллю грошово-кредитної (монетарної) політики досягнення та підтримку цінової стабільності в Україні. Чому тоді неможливо було підтримати цінову стабільність на ринках нерухомості? За умов, коли курс гривні до американського долара підтримували стабільним, у Нацбанку не залишалося можливостей для інфляційного тар-

гетування — інфляція залишалася високою. Монетарна політика могла би бути синхронізована з податковою (фіскальною), але та в руках уряду, а от голову НБУ призначає Президент. Враховуючи постійну політичну кризу та небажання політик_инь обмежувати надходження кредитів перед виборами, Нацбанк мав дуже мало можливостей якось впливати. Зростання цін на житло приваблювало позичальни_ць, які почали розглядати нерухомість як безпечну інвестицію, що обіцяла дохід. Це підштовхнуло спекулятивний попит під час буму в будівельному та банківському секторах. Ліквідність від західних банків, дедалі більший попит на іпотечні кредити та конкуренція між кредиторами також призвели до послаблення стандартів видачі кредитів.

Чи могло б оподаткування допомогти стримати попит на кредитування та спекулятивний попит на нерухомість? Одним із найпопулярніших фіскальних інструментів для розвитку іпотечного кредитування є виключення з доходу частини суми відсотків за іпотечним кредитом. Однак в Україні податкове законодавство має не лише цю норму, а й дуже ліберальне законодавство щодо оподаткування нерухомості взагалі. У попередньому розділі ми вже згадували, що податок на нерухоме майно був впроваджений лише недавно, включає податкову пільгу для кожної з квартир у власності, а сама ставка оподаткування не є прогресивною. Якщо додати до цього тіньовий ринок приватної оренди, то стане очевидним, що існують усі умови для виникнення та функціонування класу рантьє. Натомість на круглому столі в Національному інституті стратегічних досліджень у 2012 році голова Асоціації виробників будівельних матеріалів Іван Салій стверджував:

«У доповіді (Більовський, 2012) є неправильна теза щодо необхідності впровадження механізму обмеження інвестиційного попиту на житло. Робити такий крок зарано. [...] Не варто поспішати з обмеженням інвестиційного попиту на житло, нехай хоча б хтось із приватників купує по дві-три квартири і здає їх в оренду».

Чому все-таки фіскальні обмеження не були введені в дію? Бо це потенційно могло мати електоральний вплив: скорочення податкових пільг могло б обмежити попит на кредити, але могло б водночас зашкодити «росту економіки» й суб'єктивному відчуттю зростання багатства домогосподарств.

Державні житлові програми

Соціальне житло

Які варіанти реалізації права на житло держава запропонувала тим, хто не міг або не хотів купувати житло чи брати іпотечний кредит? У 2005 році Кабінет Міністрів схвалив Концепцію державної програми «Соціальне житло» (розпорядження № 384-р від 3 вересня 2005 р.). У період між 2006 та 2015 роками передбачалося забезпечити соціальним житлом осіб, які перебували на квартирному обліку на 1 січня 2005 року. Це було спробою перетворити «квартирну чергу» на список тих, хто потребував соціального житла — воно не підлягало б приватизації, бронюванню, викупу чи заставі.

За півроку, у січні 2006-го, Верховна Рада прийняла Закон України «Про житловий фонд соціального призначення» (№ 3334-IV від 12 січня 2006 р.). Стаття 10 цього закону визначає підстави права взяття на соціальний квартирний облік і вказує, що перебування на соціальному квартирному обліку не є підставою для відмови у взятті на квартирний облік. Фактично, держава бере на себе зобов'язання двічі надати житло: спершу через чергу на соціальне житло, а тоді ще раз через чергу на поліпшення житлових умов.

Житло для молоді

Окрім неіснуючого соціального житла, державна житлова політика в Україні цілком спрямована на розширення власності на житло. Ще в 1999 році Кабінет Міністрів прийняв Постанову, яка створила Фонд сприяння молодіжному житловому будівництву (№ 369 від 4 липня 1992 р.). У 1996 році Президент Кучма підписав Указ «Про додаткові заходи щодо реалізації державної молодіжної політики», а роком пізніше Кабінет Міністрів прийняв Постанову «Про заходи щодо виконання Указу Президента України від 4 грудня 1996 р. № 1165», якою створив на базі Фонду інший — Фонд сприяння молодіжному житловому будівництву при Міністерстві у справах сім'ї та молоді.

Ще через рік Кабмін приймає Постанову «Про додаткові заходи щодо реалізації молодіжної житлової політики» (№ 1352 від 3 грудня 1997 р.), якою затверджує Положення про порядок надання пільгового довгострокового державного кредиту моло-

дим сім'ям та садиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) житла. У 1999-му підписано Розпорядження «Про сприяння розвитку молодіжного житлового будівництва» (№ 244 від 6 жовтня 1999 р.), у 2000-му — прийнято Постанову Кабміну «Про організацію житлового кредитування населення України» (№ 885 від 2 червня 2000 р.).

У 2002 році було прийнято стратегічну програму — Постанова Кабміну «Про затвердження Державної програми забезпечення молоді житлом на 2002–2012 роки» (№ 1089 від 29 липня 2002 р.). Роком пізніше було затверджено Порядок часткової компенсації відсоткової ставки кредитів комерційних банків молодим сім'ям та садиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) і придбання житла (Постанова КМУ № 853 від 4 червня 2003 р.).

Ми разом з Більовським стверджуємо, що обидві програми є «економічно та соціально неефективними, оскільки орієнтовані на надання державної допомоги у вирішенні житлової проблеми сім'ям із досить високим рівнем доходів і не відповідають критеріям соціальної справедливості» (Більовський, 2012: 83).

З 2010 року Фонд у рамках виконання Державної програми забезпечення населення доступним житлом на 2010–2017 роки (Постанова Кабінету Міністрів № 1249 від 11 листопада 2009 р.) починає впровадження механізму надання державної підтримки громадян_кам для будівництва доступного житла — програми «70 на 30», у рамках якої з державного бюджету компенсується частина вартості житла.

У 2012 році прийнято Постанову «Про затвердження Порядку здешевлення вартості іпотечних кредитів для забезпечення доступним житлом громадян, які потребують поліпшення житлових умов» (№ 343 від 25 квітня 2012 р.). Того ж року восени було прийнято Постанову «Про затвердження Державної програми забезпечення молоді житлом на 2013–2017 роки» (№ 967 від 24 жовтня 2012 р.).

Детальніше про програми Фонду та їх результати ми пишемо в розділі 4.2.

ЖИТЛО ДЛЯ ВСІХ

Окрім державних житлових програм, які реалізує Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву в Україні, є чинними й низка інших державних житлових програм:

- Комплексна програма забезпечення житлом військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, кримінально-виконавчої системи, службових осіб митних органів та членів їх сімей (Постанова КМУ від 29 листопада 1999 р. № 2166);
- Державна програма пільгового довгострокового кредитування індивідуальних сільських забудовників «Власний дім» та Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 року;
- Програма забезпечення житлом працівників залізничного транспорту;
- Державна бюджетна програма «Забезпечення житлом громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»;
- Програма розселення та облаштування депортованих кримських татар і осіб інших національностей, що повернулися на проживання в Україну, їх адаптації та інтеграції в українське суспільство на період до 2015 року.

У 2011-му через скорочення кількості та укрупнення державних цільових програм втратила чинність Програма забезпечення житлом військовослужбовців, звільнених у запас або відставку.

В Україні також існують категорії громадян_ок, яких забезпечують житлом за державний кошт або за державної підтримки:

- інвалід_ки по зору та слуху (розпорядження КМУ «Про додаткові заходи щодо розв'язання проблем реабілітації інвалідів по слуху і зору та забезпечення їх соціального захисту» від 15 травня 2003 р. № 279-р);
- інвалід_ки Великої Вітчизняної війни і прирівняні до них (Закон України «Про внесення змін до Житлового кодексу Української РСР» від 29 червня 2004 р. № 1924-IV);
- ветеран_ки війни (Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22 жовтня 1993 р. № 3551-XII);
- вчені Національної академії наук України (Указ Президента України «Про відзначення 80-річчя Національної академії наук України» від 20 березня 1998 р. № 207 та Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо підтримки молодих вчених» від 9 квітня 2002 р. № 315);

- педагогічні та науково-педагогічні працівни_ці (Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо забезпечення функціонування та розвитку освіти в Україні» від 4 липня 2005 р. № 1013/2005);
- судді (Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII);
- державні службов_иці (Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII).

Ми бачимо, що замість єдиної цілісної державної політики існує цілий список галузевих програм, які виконуються або не виконуються з різною успішністю, котру складно оцінити.

Більше того, на цьому спробі створити нові програми не закінчилися. У 2010 році було прийняте розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції розвитку житлової кооперації та запровадження житлових будівельно-ощадних кас в Україні» від 17 лютого 2010 р. № 243-р — так звана «німецька модель», — але воно втратило чинність на підставі розпорядження КМУ від 13 червня 2012 № 347-р. Чи могла би така модель накопичень спрацювати в Україні? Досвід Польщі, яка скопіювала цей німецький досвід, показує, що в умовах високих темпів інфляції будівельно-ощадні каси мають проблеми з накопиченням ресурсів, адже з високими обліковими ставками ці кошти можна розмістити на банківських депозитах.

Останні нововведення

Анексія Криму Росією та розв'язана нею війна на сході України призвели до появи значної кількості тимчасово переміщених осіб та ветеран_ок, яких було інтегровано в законодавство як осіб, що потребують житла. Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» покладає на місцеві державні адміністрації «надання у тимчасове користування переміщеним особам житлового приміщення або соціального житла, придатного для проживання, за умови оплати [...] вартості житлово-комунальних послуг».

Програма «Доступне житло» була адаптована для них до співвідношення «50 на 50». Програма «Пільгове молодіжне кредитування» з 2015 року не фінансується з державного бюджету, а здійснюється лише місцевими бюджетами за місцевими житловими програмами.

У 2017 році Державна іпотечна установа розпочала нову програму забезпечення житлом — зокрема поліціант_ок та працівни_ць ДСНС — на умовах фінансового лізингу. Цей механізм передбачає передачу житла в строкове платне володіння та користування, а після сплати всіх лізингових платежів — у власність. Фактично йдеться про оренду з правом викупу, яка більш доступна, ніж іпотека, оскільки не потрібен перший внесок. Складність реалізації такої програми в тому, що для придбання житла, яке пізніше буде здане в оренду, потрібні кошти, які складно залучити (Фролов, 2019).

У 2017 році Мінрегіон активізував роботу над оновленням закону «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» (№ 525-V від 22 грудня 2006 р.). Було проведено низку круглих столів, але станом на листопад 2019-го цей законопроект ще не прийнятий, а остаточна його версія (щоб побачити, чи були враховані застереження експертного середовища та громадськості) не опублікована.

У 2018 та 2019 роках Мінрегіон та комітети Верховної Ради також працювали над законопроектом «Про захист прав постраждалих кредиторів будівництва житлової нерухомості», оскільки попередній законопроект від 2013 року депутати відкликали.

У 2018 році тодішні представники Мінрегіону і сам міністр неодноразово заявляли про потребу врегулювання ринків оренди житла — як у приватних осіб, так і через прийняття законопроекту «Про орендні будинки», який був би спрямований на створення житлового фонду (державного, муніципального чи приватного), який би не підлягав приватизації, а здавався виключно в оренду. На листопад 2019-го такий закон не був прийнятий чи навіть розглянутий.

В Україні існує багато різноманітних законодавчих актів, які регламентують функціонування житлової сфери. Частина з них є суперечливими між собою, а тому потребують врегулювання. Всупереч популярним уявленням про потребу модернізації законодавства, в Україні була прийнята нормативно-правова база, яка за кілька років дозволила виникнути та луснути бульбашці нерухомості. Окрім так званої «квартирної черги», в Україні існують десятки різних галузевих програм забезпеченням житлом, однак усі вони спрямовані на розширення власності на житло. Житлові фонди соціального житла та тимчасового користування так і не були створені. Публічний сектор

оренди після приватизації майже не існує, а приватний майже ніяк не врегульований і не забезпечує захисту орендар_ок та орендодав_иць. Замість численних державних житлових програм, ніяк не узгоджених між собою, Україна потребує цілісної державної житлової політики, яка чітко пояснюватиме, як саме держава створюватиме умови для реалізації права на житло.

У наступному розділі ми проаналізуємо дані Державної служби статистики України та Держмолодьжитла, щоб зрозуміти, які висновки ми можемо зробити щодо результатів чинної державної житлової політики. Ми також проаналізуємо результати всеукраїнського опитування щодо житлових умов і потреб населення, а також ставлення до державної житлової політики.

РОЗДІЛ 4

Дані

У попередніх розділах ми розглянули теоретичні основи дослідження житла, навели коротку історію змін у житловій сфері та проаналізували нормативно-правову базу, яка регламентує сферу житла і державну житлову політику. У цьому розділі ми проаналізуємо дані Державної служби статистики України, Держмолодьжитла й опитування, яке ми провели для виявлення житлових умов і потреб населення та ставлення до державної житлової політики. Доказове прийняття рішень передбачає використання даних і проведення досліджень для вироблення та реалізації політик. Збір та аналіз даних може допомогти ідентифікувати й оцінити проблеми у сфері житла, а також зрозуміти результати чинної державної житлової політики.

Державна служба статистики України

У цьому розділі ми розглянемо кількісний аспект змін у житловій сфері України за період незалежності, використовуючи дані державної статистики про житловий фонд, будівництво та житлові умови домогосподарств. Ми вирішили дізнатися, якими даними про житлову сферу володіє та оперує Державна служба статистики України (далі — Держстат). Насамперед це дані, до яких апелюють у своїх виступах усі, хто якимось чином дотичний до житлової сфери. Це «найофіційніші» дані, які має держава про житлову сферу. Саме на основі них мали б розроблятися, реалізовуватися й оцінюватися політики. Перелік наборів і якість цих даних опо-

середковано свідчать про те, що саме державі важливо знати про житлову сферу та для чого.

Житловий фонд

Дані Держстату¹ формуються за методологією, що визначає переліки показників, які збираються для подальшої обробки. У тексті методології державного статистичного спостереження «Наявність та рух житлового фонду» зазначено, що його метою є «інформаційне забезпечення моніторингу державної регіональної політики», і це показує, що житлова політика не визначена як окрема політика.

У методології спостереження визначені три джерела інформації:

- дані за формою ДСС № 1-житлофонд (річна) «Житловий фонд станом на 1 січня 20__ року» — її надсилають до територіальних управлінь органів статистики юридичні особи, на балансі яких є житловий фонд;
- дані, отримані за результатами ДСС «Основні показники щодо початку та завершення будівництва» — тепер для цього використовують адміністративні дані органів державно-архітектурного контролю; та
- дані щодо наявності та руху житлового фонду за інформацією БТІ станом на 1 січня 2013 року — дані з БТІ до того, як їх передали до державного реєстру речових прав на нерухоме майно.

На основі цього спостереження формується статистичний збірник «Житловий фонд України»². Ми використали архів даних збірників, а також архіви збірників про житлове будівництво та прийняття житла в Україні³. Ми аналізуємо ці дані, щоб зрозуміти, як змінювався обсяг житлового фонду — його площа та кількість

¹ Дані Державної служби статистики, зібрані та проаналізовані нами в рамках цього дослідження, зібрані у Додатку 2.

² Архів з 2009 року доступний на сайті Держстату в розділі «Населені пункти та житло»/Публікації.

³ Доступні на сайті Держстату в розділі «Економічна діяльність»/»Будівництво»/Публікації.

помешкань, а також де саме відбувалося це будівництво, яких форм воно набувало та за чий кошт здійснювалося.

Щодо збірника «Житловий фонд України», то в електронному вигляді він виходить з 2010 року — відповідно, дані до 2009 року ми відзняли та оцифрували з паперових носіїв. У 1999 році розробка звітності не здійснювалася, а тому ми «згладжуємо» цей рік для всіх показників, опублікованих у збірнику, а також для тих показників, які в різні роки відрізняються від інших за методологією. Ми також не змогли включити дані за 1994 рік, оскільки не змогли отримати «зведений» збірник, а «розшифрувати» форми звітності нам не вдалося навіть з допомогою працівниць Державної служби статистики.

Кількість квартир житлового фонду ми беремо з 1995 року, оскільки дані за 1991–1993 роки розрізняли різні фонди за власністю без «загальної кількості». У 1993-му та 1995-му показники щодо ветхого та аварійного фонду не формувалися в розрізі регіонів, а тому ми також «згладжуємо» їх.

Щодо будівництва та введення в експлуатацію, ми не маємо показника введення в експлуатацію на 1000 осіб для міських поселень до 2005 року, кількості квартир, введених в експлуатацію до 1997-го в міських поселеннях, даних щодо гуртожитків та розподілу введеного житлового фонду до 2005-го.

Статистичні дані про будівництво Держстат отримує через угоду з Державною архітектурно-будівельною інспекцією про обмін адміністративними даними щодо початку та завершення будівництва, а раніше — через форму звітності № 2-буд (квартирна). На основі цих даних щодвароки складаються збірники «Житлове будівництво в Україні» за період 5 попередніх років. Наприклад, останній на сьогодні збірник був випущений у 2018 році — «Житлове будівництво в Україні в 2012–2017 роках».

Загальна площа житлового фонду

Перший та найзагальніший показник, який характеризує житловий фонд — його загальна площа. Саме до цих даних найчастіше апелюють, коли говорять про забезпеченість українців житлом. Ми бачимо, що в 1991 році загальна площа житлового фонду в Укра-

їні становила 923 млн. м². З них 63% (577 тис. м²) знаходилися в міських поселеннях, і ця частка не знижувалася за весь період незалежності України. Хоча в 1990-х відбувся загальний спад темпів будівництва, загальна площа зросла до понад 1 млрд. м² у 1997 році. У 2013 році (останній, коли включено АРК, Севастополь і окуповані території Донецької та Луганської областей) загальна площа сягнула майже 1,1 млрд. м², а в міських поселеннях — перейшла за 700 млн. м².

Як змінювався цей фонд регіонально? Якщо взяти за основу 1991 рік, то на сьогодні він зріс у півтора раза у Києві, Київській, Івано-Франківській, Закарпатській та Тернопільській областях; найменшим було зростання у Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій, Кіровоградській, Луганській, Миколаївській, Полтавській, Сумській, Черкаській та Чернігівській областях.

Загальна кількість квартир

Для житлової політики важливо не лише скільки є житлової площі, але і як вона «поділена» — скільки існує потенційних домівок для домогосподарств.

У 1995 році в Україні налічувалося 18,3 млн. квартир (з них 64% — 11,7 млн. — у міських поселеннях), а в 2013 — на мільйон більше. Лідери зростання загалом — Київ, Київська, Івано-Франківська та Львівська області — на понад 20%; у міських поселеннях — те саме, а також Вінницька та Тернопільська області, де зростання порівняно з 1995 роком становило від чверті до третини.

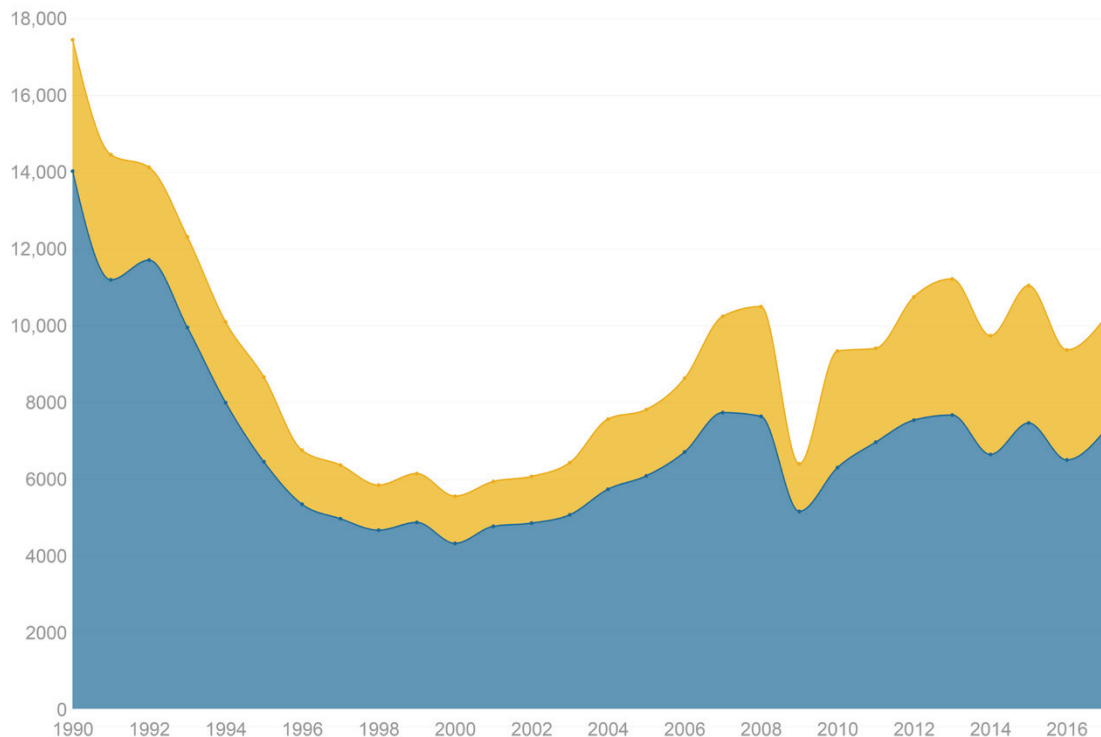
Введення житла в експлуатацію

Де саме це житло вводилося в експлуатацію? Переважно у міській місцевості — частка житла, введенного в експлуатацію в сільській місцевості, коливалася від чверті до третини від загальної площі. Після кризи частка сільської місцевості дещо зросла, оскільки будівництво в містах призупинилось, а в останні роки — можна припустити, що через будівництво на навколишніх територіях поряд з містами.

Якщо ми подивимося на динаміки в міській та сільській місцевостях, то побачимо, що головне зростання відбувалося у 2000-х у міській місцевості — саме там зростала українська бульбашка нерухомості.

Прийняття в експлуатацію житла в міських поселеннях та сільській місцевості

тис. м² загальної площі



Джерело: Держстат

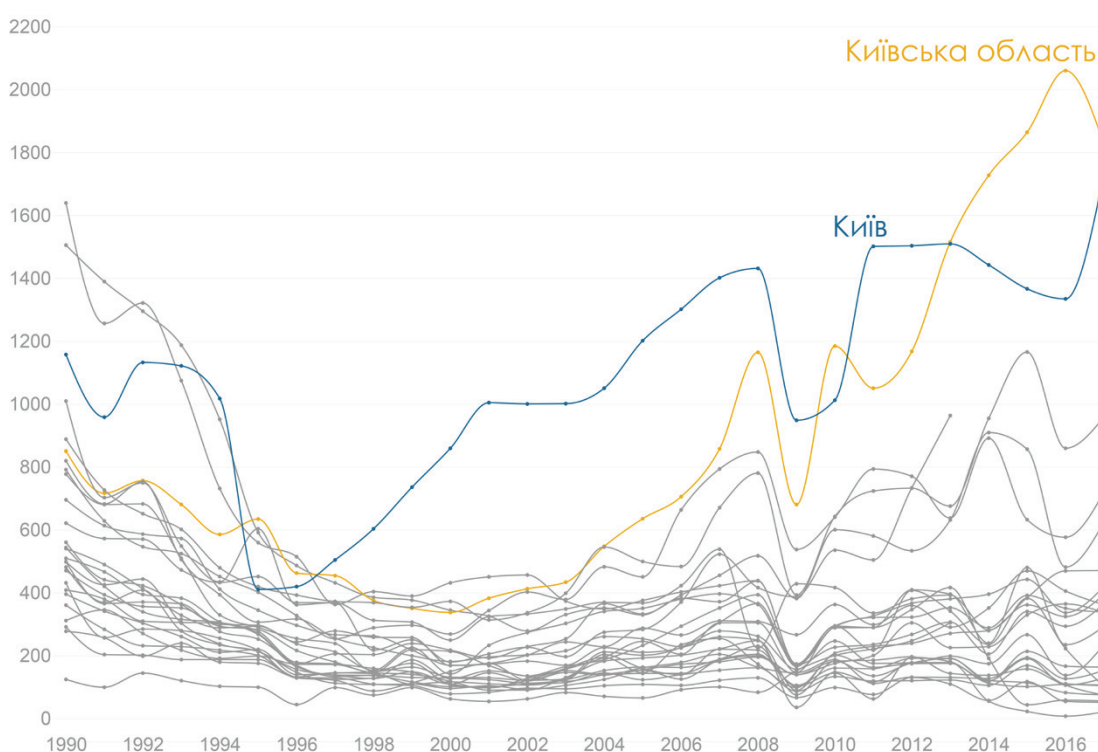
Абсолютні значення введення житла в експлуатацію з 1991 до 2000 року скоротилися майже втричі — від 14,4 до 5,6 млн. м² (від 11 до 4 млн. в міських поселеннях); у період до світової економічної кризи введення зросло вдвічі — до 10,2 млн. м² (7,7 млн. в міських поселеннях) і залишалося приблизно на тому ж рівні після 2010-го. Фактично, загальна площа житлового фонду в Україні за останнє десятиліття щороку зростала на близько 1%.

Важливо, однак, розуміти, де саме відбувався цей приріст — якщо для більшості регіонів у 1990-х відбувався спад у введенні житла в експлуатацію, то Київ уже з 1995-го починає зростати, а з початку «нульових» росте і Київська область. До кризи темпи зростали також у Львівській та Одеській областях, але після неї першість здобуває Київська область, далі Київ, а крім Одеської високі темпи з'являються в Івано-Франківській та Львівській областях.

Введення житла в експлуатацію в міських поселеннях показує тих самих лідерів — Київ і Київську область, а також Івано-Франківську, Львівську й Одеську області. Частка введеної площі в міських поселеннях для більшості регіонів становить близько 70–80%, але серед винятків є не тільки Закарпатська область, а й Київська, де житло будують у сільських поселеннях навколо Києва.

Прийняття в експлуатацію загальної площі житла за регіонами

тис. м² загальної площі

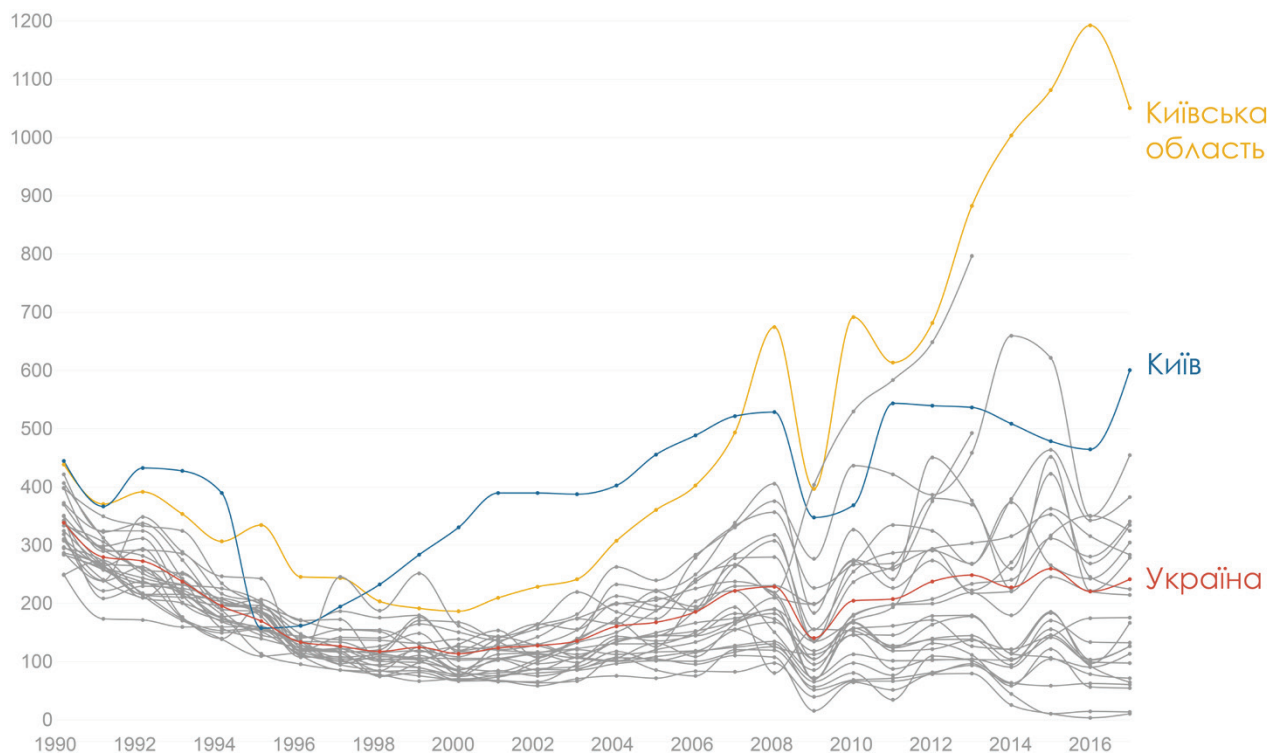


Джерело: Держстат

Якщо ми врахуємо чисельність населення регіонів («введення в експлуатацію житла на 1000 осіб»), то безумовним лідером є Київська область, але також Київ, Севастополь, Івано-Франківська й Одеська області. У 2015-му до лідерів приєднуються Львівська, Тернопільська та Чернівецька області. Найнижчі ж показники у Запорізькій, Кіровоградській, Миколаївській і Херсонській областях.

Прийняття в експлуатацію загальної площі житла за регіонами

м² загальної площі на 1000 осіб



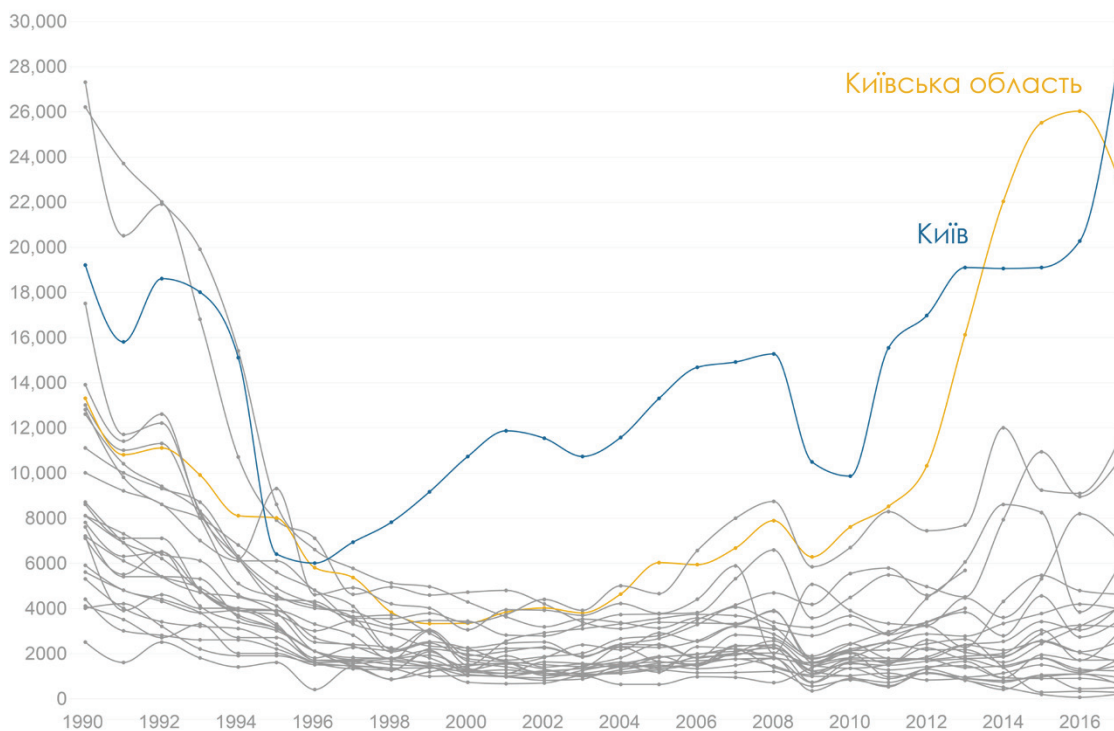
Джерело: Держстат

Аналіз кількості введених в експлуатацію квартир, а не просто площі, показує нам чотириразове скорочення в 1990-х (від 225 тис. у 1991-му до 62,6 тис. у 2000-му). До кризи ці значення відновилися до 93–94 тис. на рік, у 2009-му відбулося падіння до 66 тис., а тоді — постійне зростання річних значень на додаткових 5–10 тис. аж до 125 тис. у 2017-му. У більшості областей не менше 70% введених в експлуатацію квартир розташовані в міських поселеннях; серед винятків — знову Київська область, де в останні роки менше половини квартир були збудовані саме в міських поселеннях.

Серед лідерів — Київ з його подвоєнням між 1995-м та 2000-м і потроєнням до 2007-го. Після кризи у 2010 році тут було збудовано близько 10 тис. квартир, і надалі ця кількість лише зростала — аж до 28 тис. у 2017-му. Київська область почала «наздоганяти» столицю трохи пізніше. До кризи кількість збудованих квартир також подвоїлась у Харківській, потроїлася в Одеській; крім того, вона

Кількість збудованих квартир за регіонами

ОДИНИЦЬ



Джерело: Держстат

майже подвоїлася для Івано-Франківської та Львівської областей у 2010-х роках. Серед областей, де будівництво квартир стагнувало або скорочувалося — Дніпропетровська, Запорізька, Кіровоградська, Херсонська області.

Типи житла

Зі статистики розподілу введених в експлуатацію будівель за їх видами ми бачимо, що частка багатоквартирних будинків зростає. Якщо у 2003 році співвідношення між одно- та багатоквартирними будинками було 3:2, то у 2017-му ситуація прямо протилежна. Ми також бачимо, що частка гуртожитків не доходить навіть до 0,5%, що показує, що альтернатив власності або оренді у приватних осіб не залишається. За період з 2005 року в Україні було прийнято в експлуатацію майже 100 гуртожитків загальною площею 420 тис. м². Їх регіональний розподіл дуже нерівномірний: лише у 2013 році

в половині регіонів були збудовані гуртожитки, а 13 із них було введено в експлуатацію в Київській області у 2010-му.

Крім того, що не будуються нові гуртожитки, скорочувалася загальна житлова площа в них у всіх регіонах України. Від близько 30 млн. у 1991 році вона скоротилася на третину — до менше 20 млн. м². У регіонах найбільше вона скоротилася в Харківській (від 2,3 до 1,3), Дніпропетровській (від 2,3 до 1,6), Запорізькій (від 1,5 до 0,8) областях, а також в АРК (від 1,5 до 0,8) та Києві (від 2,3 до 1,5). Загалом у всіх регіонах скорочення площі гуртожитків становило від чверті до половини. Зрозуміло, що частина цього фонду перейшла у приватну власність до мешканців гуртожитків, які скористалися своїм правом приватизації, але заміни цьому житловому фонду не було створено — за кошти державного бюджету не просто будувалися лічені гуртожитки, а й загалом держава не є активним суб'єктом житлової політики: до кризи будувалися 100–200 тис. м² на рік, а після — менше 50 тис., причому ледь частка — в Києві.

Ветхий та аварійний житлові фонди

Останнє, що ми можемо дізнатися про житловий фонд зі статистичної інформації — дані про ветхий та аварійний фонди, зокрема їх загальну площу та кількість осіб, які в них проживають.

У порівнянні з 1991 роком площа ветхого житлового фонду як мінімум подвоїлась у Вінницькій, Київській, Полтавській, Сумській, Черкаській та Чернігівській областях. Серед областей з найбільшими площами — Дніпропетровська, Одеська та Харківська (між 300 та 500 тис. м²), а також Вінницька, Житомирська та Полтавська (близько 200 тис. м²). Кількість мешкан_ок ветхого житлового фонду за період незалежності скоротилася в 6 разів — з 220 тис. осіб до 60 тис. у 2018-му. Навіть якщо врахувати останні дані з Севастополем, АРК та окупованими нині територіями Донецької та Луганської областей у 2013 році, кількість мешкан_ок усе одно становила близько 90 тис. осіб, причому на Дніпропетровську та Одеську області припадало 25 тис. осіб.

У порівнянні з 1991 роком площа аварійного житлового фонду зроста майже в 3 рази, але в міських поселеннях — приблизно в півтора (від 370 тис. до понад 1 млн. м² та з 346 тис. до приблизно півмільйона у 2013-му). Кількість мешкан_ок скоротилася майже вдвічі — з 24 тис. у 1991-му до 15 тис. у 2013-му. Майже весь ава-

рійний житловий фонд знаходиться в міських поселеннях, тому характеристики для міст повторюють загальні значення.

Які висновки ми можемо зробити?

- самі дані є «скоріше бухгалтерією, а не статистикою» (Герасименко, 2019); дані щодо житлового фонду мали б бути сформовані в результаті комплексного аудиту житлового фонду та його характеристик і зведені у реєстри;
- якість даних — через респондентів — є приводом для сумнівів, а за окремі роки їх просто немає;
- показники статистичних спостережень не кажуть нам про результативність політики навіть опосередковано: ми маємо кількість збудованих квартир, але не їхню вартість чи інформацію щодо того, хто їх придбав і для чого;
- що кажуть показники:
 - ▲ загальна площа житлового фонду неухильно зростає, хоча й дуже нерівномірно; цікаво, що найбільше це відбувається як в економічно сильних Києві та області, так і у Вінницькій, Івано-Франківській, Львівській та Тернопільській областях;
 - ▲ зростання кількості квартир також нерівномірне і схоже на зміни площі житлового фонду — серед лідерів також Київ і область, Вінницька, Івано-Франківська, Львівська та Тернопільська області;
 - ▲ будівництво цього нового фонду та квартир відбувається переважно у містах: частка введеного в експлуатацію житла у сільській місцевості коливалася в межах чверті-третини й почала зростати у 2010-х — імовірно, через будівництво на вільних землях навколо міст;
 - ▲ Київ почав зростати ще з 1995 року, а з початку нульових потяг і область; до кризи будувалися Львівська, Одеська та Харківська області; після кризи — Київська, Івано-Франківська, Львівська й Одеська області;
 - ▲ введення житла в експлуатацію в цих регіонах ще більш вражаюче, якщо враховувати кількість їхнього населення: серед лідерів на 1000 осіб — Київська, Івано-Франківська, Львівська та Тернопільська області; найнижчі показники — у Запорізької, Кіровоградської, Миколаївської та Херсонської областей;

- ▲ частка багатоквартирних будинків до одноквартирних змінилася на протилежну — з 2:3 до 3:2, а гуртожитків — не перевищує 0,5%;
- ▲ загальна житлова площа гуртожитків скоротилася всюди — від чверті до половини;
- ▲ площа ветхого та аварійного фондів хоча й росла, але також нерівномірно; що важливо — кількість мешкан_ок такого житла падала.

Житлові умови домогосподарств

Для оцінки житлових умов домогосподарств ми використовуємо дані збірника «Соціально-демографічні характеристики домогосподарств України». В електронному вигляді цей збірник публікується з 2009 року; для аналізу нам також вдалося отримати дані за період 1999–2008 років у відповідь на публічний запит до Держстату.

Домогосподарство як одиниця спостереження позначає «особу або сукупність осіб, які спільно проживають в одному житловому приміщенні або його частині, забезпечують себе всім необхідним для життя, ведуть спільне господарство, повністю або частково об'єднують та витрачають кошти»⁴. Ці особи можуть перебувати в родинних або в будь-яких інших видах стосунків.

Основним джерелом інформації щодо соціально-демографічних характеристик домогосподарств загалом виступає перепис населення, проте в Україні за часів незалежності він був проведений лише раз — у 2001 році. У періоди між переписами (а наступний Всеукраїнський перепис населення після неодноразових перенесень повинен пройти у 2020 році) дані про склад домогосподарств та їхні характеристики отримуються за допомогою вибіркового обстеження умов життя домогосподарств. Таке обстеження включає 3 види збору даних:

- основне інтерв'ю (проводиться на початку обстеження, збирає дані про загальні характеристики домогосподарств);
- спостереження за витратами і доходами домогосподарств протягом кварталу (проводиться за допомогою тижневого

⁴Статистичний збірник «Соціально-демографічні характеристики домогосподарств в Україні у 2018 році», с. 63.

щоденника поточних витрат, який заповнює безпосередньо домогосподарство, та квартального питальника, за допомогою якого проводиться щоквартальне опитування домогосподарства у перший місяць після звітного кварталу для збору даних про значні та нерегулярні витрати);

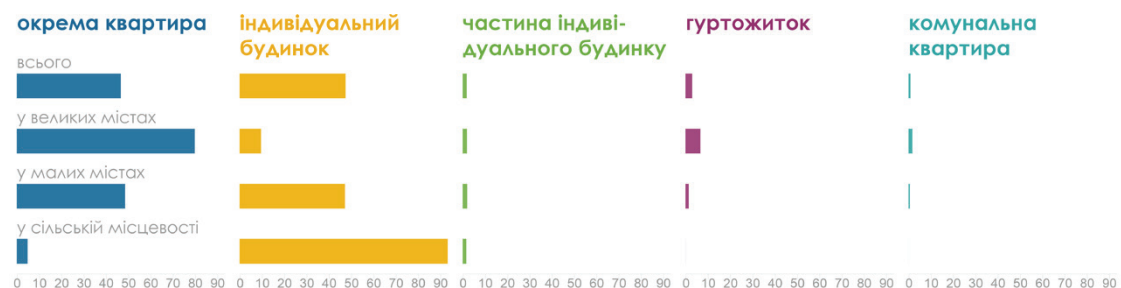
- одноразові тематичні опитування (здійснюються за допомогою анкет під час проведення квартального опитування, збирають дані зокрема про витрати домогосподарств на будівництво та ремонт житла і господарських будівель).

Стан житла та його характеристики

Станом на 2018 рік майже абсолютна більшість домогосподарств в Україні (94%) мешкають в окремих квартирах (47%, переважно у містах) або в індивідуальних будинках (48%, переважно у сільській місцевості) — і протягом всього періоду 1999–2018 років ці показники залишаються без жодних помітних змін.

Де живуть домогосподарства?

2018 рік



Джерело: Держстат

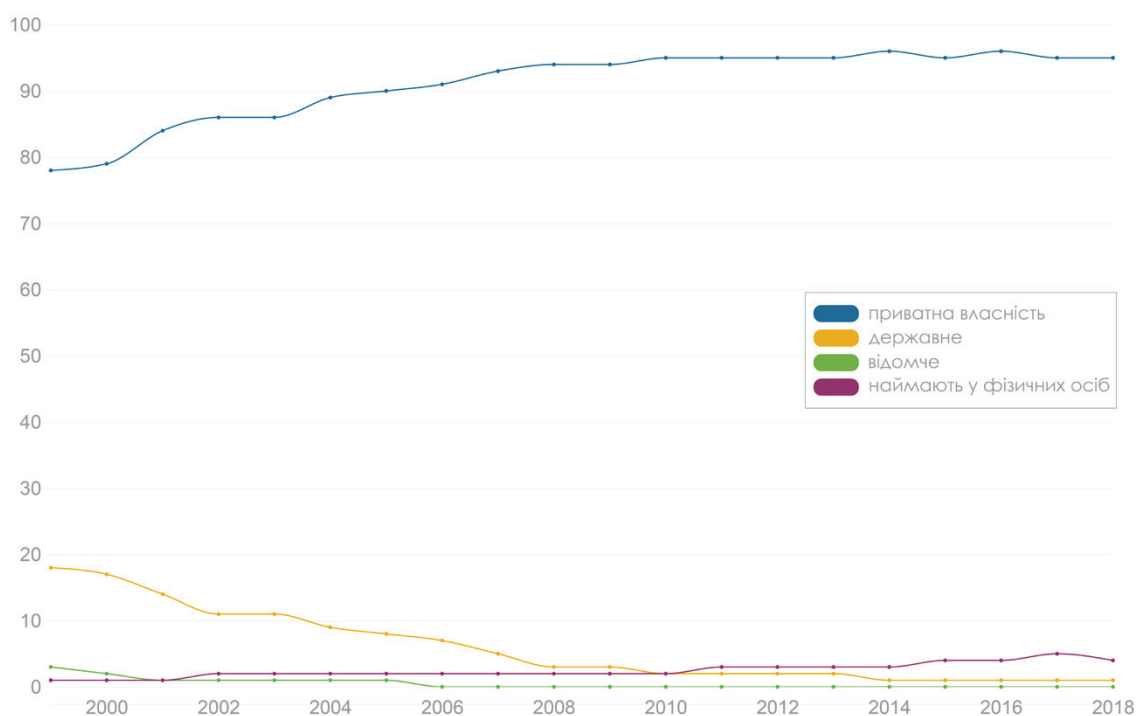
При цьому більшість домогосподарств володіють правом власності⁵ на це житло. З 1999 року кількість домогосподарств, що проживають у житлі, яким володіють, зростає, доходючи до позначки 95% у 2010-му. Натомість частка тих, що проживають у державному житлі, за ці 18 років послідовно зменшується — з 18% у 1999 році

⁵Йдеться як про приватизоване, так і про куплене житло.

(а у великих містах⁶ 20 років тому близько третини всіх домогосподарств ще проживали у житлі, яке належало державі) до лише 1% у 2018-му.

Тенденція до скорочення стосується і частки тих домогосподарств, що проживали у відомчому житлі. У 1999 році таких було ще 3%, натомість вже станом на 2006 рік такий тип житла фактично зник. Попри те, що даних за 1992–1998 роки ми не маємо, можна припустити, що у попередні роки їх кількість скорочувалася ще швидше. Причиною цього є закриття у цей період численних державних підприємств, відтак перехід такого житла на баланс міст, а також приватизація житла, отриманого як відомче.

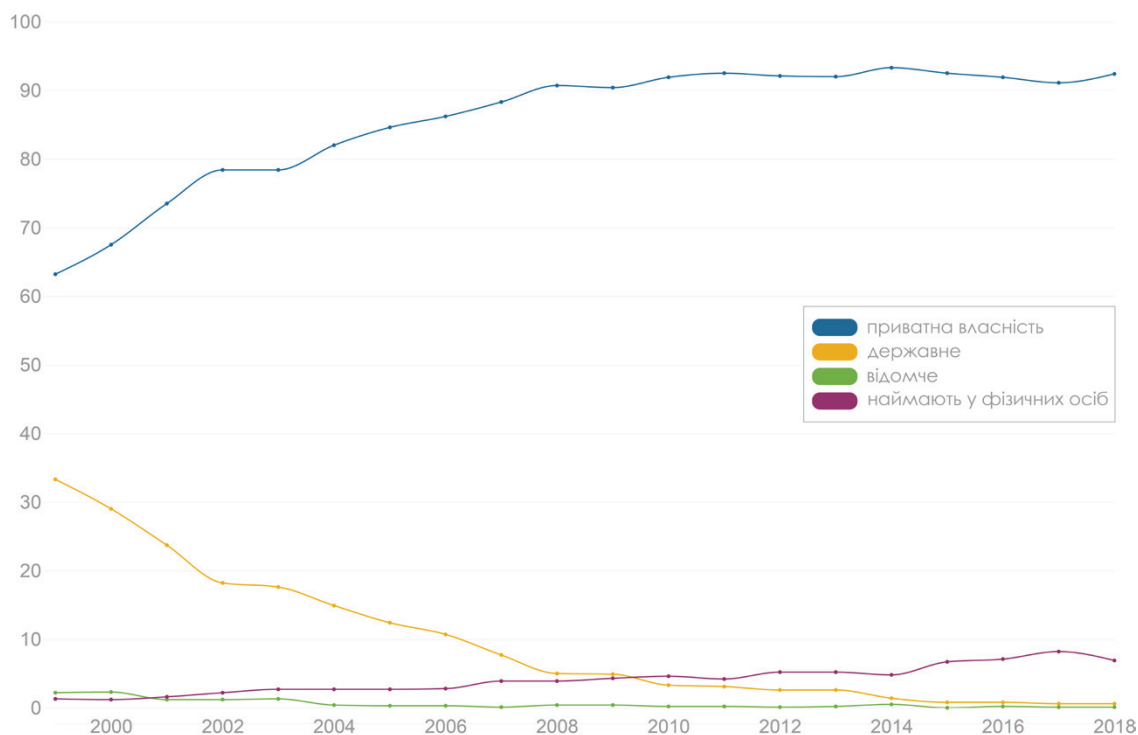
Зміни в розподілі домогосподарств за типом власності, Україна



Джерело: Держстат

⁶При проведенні вибіркового спостереження домогосподарств щодо їхніх соціально-демографічних характеристик страту «великі міста» по регіонах формують міста та міськради з чисельністю населення 100 тисяч осіб і більше, натомість «малі міста» — міста та міськради з чисельністю населення менше 100 тисяч осіб.— Статистичний збірник «Соціально-демографічні характеристики домогосподарств України у 2018 році», с. 68.

Зміни в розподілі домогосподарств за типом власності, великі міста



Джерело: Держстат

Якщо слідувати за даними Держстату, то протягом періоду 1999–2018 років в орендованому від фізичних осіб житлі проживає дуже невелика частка населення — лише 1–4%. Проте враховуючи масштаби тіньового ринку оренди в Україні, насправді частка тих, хто винаймає житло, є суттєво більшою.

У гуртожитках за вказаний період часу також проживало від 1% до 4% населення. У великих містах частка домогосподарств, що проживають у гуртожитках, є вищою за середню по Україні і становить 6–7%.

Одним із показників, які використовує Держстат для характеристики житлових умов, є перенаселеність житла. Одразу важливо відзначити, як саме отримується цей показник. При обрахунку особа вважається такою, що живе в перенаселеному житлі, якщо належить до домогосподарства, що не має у своєму розпорядженні певного мінімуму необхідних кімнат. Цей мінімум виглядає так⁷:

⁷Статистичний збірник «Соціально-демографічні характеристики домогосподарств України у 2018 році», с. 79.

- одна кімната для всього домогосподарства;
- одна кімната для пари в домогосподарстві;
- одна кімната для кожної особи у віці 18 років і більше;
- одна кімната для пари осіб однієї статі у віці від 12 до 17 років;
- одна кімната для кожної особи у віці 12–17 років, яка не включена до попередньої категорії;
- одна кімната для пари дітей віком до 12 років.

При цьому розмір кімнати до уваги не береться; питання також викликає й обґрунтованість розрахунків мінімально необхідної житлової площі у низці випадків не для індивіда, а для пари людей (дорослих чи дітей).

За таким підходом у перенаселеному житлі проживає більше половини населення України (54%) — при цьому цей показник ще не враховує тих домогосподарств, які проживають у гуртожитках. Частіше в таких житлових умовах опиняються мешкан_ки великих міст (близько 62%), ніж мешкан_ки малих міст та сільської місцевості (трохи менше половини). Частка ж дітей у віці до 18 років, які живуть у перенаселеному житлі, ще вища і становить 74–76%. Серед дітей, що проживають у великих містах, у перенаселеному житлі мешкають на 10% більше, ніж серед їхніх однолітків у малих містах та у сільській місцевості. З 2015 року (а саме з цього року почали вираховувати цей показник) ситуація з перенаселеністю лишається майже незмінною.

Попри те, що складається враження про небувалий розмах житлового будівництва в окремих містах, переважна більшість населення України живе в будинках, які були збудовані в період масового будівництва житлового фонду СРСР. Так, станом на 2018 рік дві третини домогосподарств (70%) мешкають у житлі, що було збудоване в період 1960-х-1980-х років. При цьому серед містян таких 73%, серед домогосподарств у сільській місцевості — 64%. За десять років цей розподіл не зазнав жодних суттєвих змін. Трохи менше чверті (19%) домогосподарств проживають у будинках, збудованих у 1950-х роках і раніше (причому в сільській місцевості таких більше — 26%, а в містах — лише 16%).

Ще двадцять років тому — у 1999 році — в будинках, збудованих до 1950-х, проживали 14% усіх домогосподарств. За 20 років їх кількість зменшилася вдвічі й у 2018 році становила 7%. У будинках, збудованих після здобуття незалежності, станом на 2018 рік

проживали лише 11% домогосподарств (у 1999 році таких домогосподарств був 1%).

Лише 38% домогосподарств у 2018 році проживали у будинках, де капітальний ремонт було проведено у 2001 році і пізніше. Натомість трохи менше половини (45%) усіх українських домогосподарств у 2018 році проживали в будинках, капітальний ремонт у яких взагалі ніколи не проводили. За 16 років їх кількість, звісно, скоротилася: ще у 2002 році⁸ у таких будинках мешкали три четверті (75%) усіх домогосподарств. Домогосподарства у великих містах опиняються у такому становищі частіше (60%), ніж у малих містах (40%) та у сільській місцевості (30%). У 2002-му ситуація у великих містах була ще гіршою — тоді 87% (!) домогосподарств там проживали у житлі, яке не знало капітального ремонту.

Така різниця може бути спричинена тим, що у сільській місцевості, а також — до певної міри — у малих містах домогосподарства набагато частіше мешкають саме в індивідуальних будинках, які, як уже було зазначено, у більшості випадків перебувають у їхній приватній власності, і власни_цею є одна особа. Відтак проведення ремонту будівлі для них є дещо простішим, ніж для мешкан_ок багатоквартирних будинків у великих містах, які стикаються з численними бюрократичними та управлінськими процедурами, а також необхідністю ремонту приміщень чи обладнання спільного використання, що організаційно і фінансово утруднюється.

Станом на 2018 рік 20% усіх домогосподарств в Україні все ще мешкали у житлі, яке не мало водопроводу і каналізації, а у чверті помешкань не було ванни або душу. У порівнянні з 2005 роком⁹ кількість домогосподарств, що мешкають у таких умовах, скоротилася приблизно на 17 і 20% відповідно. При цьому суттєва різниця спостерігається між житлом мешкан_ок міст та сільської місцевості — в другому випадку лише близько половини помешкань обладнані відповідним чином (порівняно з 94% у містах). Але 13 років тому для житла у сільській місцевості показники наявності у житлі водопроводу і каналізації були ще нижчими — 20% і 15% відповідно.

⁸Дані щодо останнього капітального ремонту маємо лише з 2002 року.

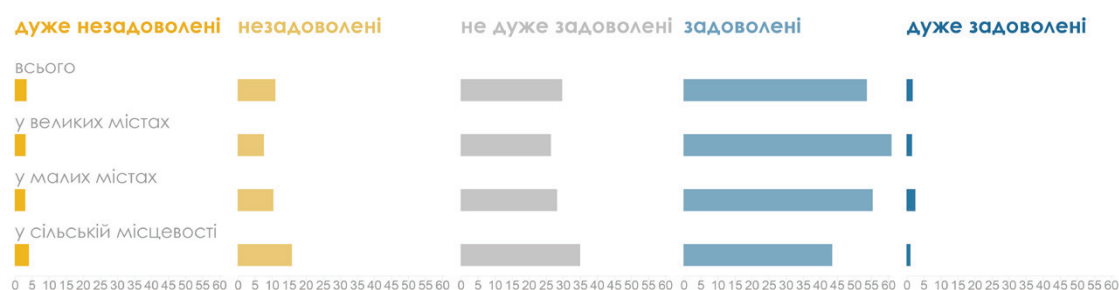
⁹Дані щодо обладнання жител маємо лише з 2005 року.

Задоволеність житловими умовами

Більше половини домогосподарств України (56%) у 2018 році¹⁰ вважають себе задоволеними або дуже задоволеними своїми житловими умовами; причому серед жителів міст, відповідно, таких більше (61%), ніж серед жителів сільської місцевості (45%). Серед інших кількість тих, хто не задоволений своїми житловими умовами, більша майже вдвічі — 20% проти 12% серед жителів міст.

Задоволеність житловими умовами

2018 рік



Джерело: Держстат

Найбільше незадоволених на Закарпатті — більше третини (34%) всіх домогосподарств області незадоволені й дуже незадоволені своїми житловими умовами; а також у Вінницькій та Черкаській областях (близько чверті). На протилежному боці — домогосподарства Києва та Київської області, а також Одеської, Полтавської та Харківської областей. Там більше двох третин домогосподарств своїми житловими умовами задоволені й дуже задоволені.

Витрати на купівлю, ремонт і будівництво житла

Ми також розглянули, скільки українські домогосподарства витрачають на купівлю, ремонт та будівництво житла. Щоб проаналізувати,

¹⁰Порівняно з 2005 роком (дані щодо задоволеності домогосподарств своїми житловими умовами маємо лише з 2005 року) задоволеність домогосподарств України умовами свого проживання зросла, проте в межах 12%.

яка частка у структурі грошових витрат домогосподарств припадає на купівлю нерухомості, а також капітальний ремонт, будівництво житла та інших будівель, ми використали дані збірника «Витрати і ресурси домогосподарств України». В електронному вигляді цей збірник публікується з 2009 року; для аналізу нам також вдалося отримати дані за період 1999–2008 років у відповідь на публічний запит до Держстату.

Статистичний збірник охоплює дані щодо споживчих і неспоживчих грошових та сукупних витрат, грошових та сукупних витрат у цілому, грошових доходів та інших джерел існування домогосподарств кожної групи. Цю інформацію одержують шляхом вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України, яке складається із трьох частин:

- збору даних щодо загальної характеристики домогосподарства (його складу, житлових умов, наявності та використання земельних ділянок, характеристик його членів: рівнів освіти, статусів зайнятості тощо) за допомогою базового інтерв'ю на початку обстеження;
- спостереження за витратами і доходами домогосподарств протягом кварталу за допомогою двох інструментів: 1) тижневого щоденника поточних витрат¹¹, у якому домогосподарства щоденно записують усі витрати та надають їх детальний опис; 2) квартального питальника, за допомогою якого збираються дані щодо значних та нерегулярних витрат, а також щодо доходів домогосподарства;
- одноразових тематичних опитувань за допомогою анкет під час проведення квартального опитування.

У загальній структурі грошових витрат домогосподарств України частка витрат на купівлю нерухомості та капітальний ремонт і будівництво житла протягом періоду, дані за який ми маємо — 1999–2018 роки — є незначною і не перевищує 2% від усіх грошових витрат.

¹¹Домогосподарства рівномірно розподіляються на ротаційні групи, які заповнюють щоденники в різні тижні кожного кварталу. Дані з них множаться на коефіцієнт 6,5 (кількість тижнів у кварталі — 13, поділена на кількість тижнів ведення щоденників — 2). Такий підхід ґрунтується на припущенні, що ці два тижні ведення щоденників є характерними для всього кварталу.

При цьому динаміка витрат на купівлю нерухомості є більш нерівномірною і характеризується значними коливаннями. Умовний пік витрат на нерухомість припадає на 2001 рік і становить 2,1%. Частка витрат на ремонт і будівництво найбільшою була напередодні кризи — у 2008 році — і тоді складала 1,6% від усіх витрат.

При цьому частка домогосподарств, які при обстеженні повідомили, що взагалі витрачають гроші на капітальний ремонт і будівництво житла, а також купівлю нерухомості, впродовж 20 років в Україні залишається досить невеликою. Щодо придбання нерухомого майна, ця частка не перевищує 1% упродовж усього періоду 1999–2018 років. Натомість частка домогосподарств, що зазначали наявність витрат на капітальний ремонт і будівництво, послідовно зростала з 1,4% у 1999 році, сягнувши максимальної позначки у 2008-му — 6,5%. Після економічної кризи їх кількість почала скорочуватися й у 2018 році впала нижче за рівень 1999-го — лише 0,7% українських домогосподарств повідомили про такі витрати у минулому році.

У структурі витрат спостерігається значна різниця між домогосподарствами у міській та сільській місцевості. Так, серед домогосподарств у містах частка витрат на купівлю нерухомості в середньому є вищою, натомість у сільській місцевості значно вищою є частка витрат на капітальний ремонт і будівництво житла.

Брак чітких цілей державної житлової політики означає, що збору та аналізу даних про житлову сферу також практично немає. Це, в свою чергу, створює труднощі для аналізу й оцінки ефективності чинної політики та розробки потенційних рекомендацій. Наявні збірники про житловий фонд, житлове будівництво та житлові умови населення не дозволяють зрозуміти ні потреби населення в житлі, ні зміни в пропозиції житла. На сьогодні в Україні не існує єдиного реєстру осіб, які потребують поліпшення житлових умов.

Державні житлові програми

Держмолодьжитла

Державна спеціалізована фінансова установа «Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву» (далі — Держмолодьжитло) — це державна організація під управлінням Мінрегіону, метою якої є сприяння проведенню державної житлової політики та зокрема реалізація державних житлових програм. Центральний офіс і регіональні управління працюють над забезпеченням державних і місцевих житлових програм будівництва та придбання житла.

Ця організація виникла з ініціативи Асоціації молодіжних житлових комплексів ще у 1991 році як «Український фонд молодіжного житлового будівництва» і спочатку була націлена на цільову фінансову підтримку молодіжних будівельних підприємств і кооперативів, що будують житло для молоді. Проте дуже скоро фонд було перетворено на державну установу, що відійшла у підпорядкування до Міністерства молоді та спорту. Від цього моменту фонд почав опікуватися наданням пільгових кредитів молодим сім'ям для будівництва і придбання житла, відійшовши від своїх початкових цілей.

За період існування Держмолодьжитла ця установа реалізовувала різноманітні державні житлові програми. Однією з особливостей її діяльності є виключна спрямованість на підтримання власності на житло.

Пільгове молодіжне кредитування

Перша впроваджена Фондом програма — «Пільгове молодіжне кредитування за рахунок коштів державного бюджету», яка почалася в 1998 році (Постанова КМУ «Про додаткові заходи щодо реалізації молодіжної житлової політики» від 3 грудня 1997 р. № 1352, пізніше — Постанова КМУ «Про порядок надання пільгових довготермінових кредитів молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) і придбання житла» від 29 травня 2001 р. № 584). Ця програма пізніше стала частиною Державної програми забезпечення молоді житлом на 2002–2012 (Постанова КМУ від 29 липня 2002 р. № 1089), а згодом і на 2013–2017 роки (Постанова КМУ від 24 жовтня 2012 р. № 967).

Програма передбачає надання пільгового кредиту на будівництво/придбання житла за рахунок коштів держбюджету. Кредит надається на період до 30 років, а розмір площі житла розраховується як норма в 21 м² на одн_у член_киню та додаткових 20 м² на сім'ю. Вартість житла не має перевищувати усереднену вартість спорудження житла за регіонами. Перший внесок має становити не менше 6%, а розмір платежів залежить від кількості дітей: відсоткова ставка за користування кредитом для позичальни_ць без дітей становить 3% річних; для тих, у кого є одна дитина, сплату відсотків за користування кредитом скасовують; друга дитина дає право на погашення чверті суми кредиту, а третя — половини¹². Можливість отримання такого кредиту залежить від позиції кандидат_ок у позичальни_ці в рейтинговій системі. Ця програма фінансувалася як з державного, так і з місцевих бюджетів (з 2009 також за рахунок власних коштів — статутного капіталу Держмолодьжитла), але з 2015 року не має фінансування з державного бюджету в рамках бюджетної економії.

За результатами цієї програми з початку її дії було надано майже 13 тис. квартир, причому майже 10 тис. із них — у період до 2009 року. Зокрема, в роки до кризи (2000–2005) щороку реалізовувалися не менше тисячі квартир, але з прискоренням зростання цін на житло навіть з деяким скороченням фінансування кількість квартир зменшилася до близько 600, а у 2008-му з фінансуванням на рівні 2005-го було отримано 486 квартир — на противагу 1089 у 2005-му. Загалом за період 1998–2018 років було освоєно близько 2 млрд. грн з державного та місцевих бюджетів і ще близько 400 млн. зі статутного капіталу Фонду.

Часткова компенсація відсоткової ставки

Наступна програма була запроваджена у 2003 році, і її можна було вважати механізмом залучення позабюджетних коштів для фінансування будівництва/придбання житла (Постанова КМУ від 4 червня 2003 р. № 853). Вона передбачала часткову компенсацію відсоткової

¹²Цікаво, що у звітах Держмолодьжитла за 2005 та 2006 рік були наголошені тези про «натальну спрямованість програми»: «в програмі зроблений акцент на вирішенні демографічної проблеми, яка є дуже гострою в Україні», «програма дає потужний демографічний ефект», «в середньому, в кожній родині, що отримала житло за державною програмою, народилась мінімум одна дитина додатково».

ставки комерційних банків: позичальники платили лише різницю між ставкою в банку й обліковою ставкою НБУ¹³.

Якщо у звіті Держмолодьжитла за 2006 рік зазначено, що «варто звернути увагу на *інноваційність* та *ефективність* [програми], що значно розширила можливості для молодих громадян одержати своє перше житло. [...] Фактично за два роки (кінець 2003–2005) впровадження проекту, Фондом надано молодим сім'ям більше 17 тисяч кредитів з частковою компенсацією відсоткової ставки». Справді, за витрат держбюджету в 26,5 млн. грн було залучено майже два (1,84) мільярди фінансових ресурсів банків. Однак уже з 2009-го ця програма припинила своє існування, і в звіті за 2010 рік було зазначено, що «програма [...] проявила себе як неефективний механізм забезпечення молоді житлом» — «позитивний, на перший погляд, результат [...] нівелюється необхідністю постійних, протягом 15–20 років, витрат з бюджету на виплату компенсацій». Так, заборгованість з компенсацій за 2009 рік була погашена аж у 2012 році. Оскільки позичальниці, які скористалися цією програмою, розраховували на ці компенсації, то фактично їм треба було або вносити більші суми платежів самостійно, або ризикувати житлом у разі невиконання умов договорів іпотеки. У 2015 році ця програма знову створила потребу в збільшенні бюджетного фінансування — через стрімке зростання курсу іноземної валюти до національної та підвищення розміру облікової ставки НБУ.

За період своєї діяльності у 2003–2009 роках програма дозволила отримати майже 18 тис. помешкань, а загалом на неї було витрачено також трохи більше 1 млрд. грн, причому за «активний період» — всього 413 млн., тоді як усе інше було результатом подальшого обслуговування вже наявних договорів. «Піковим» став 2005 рік: кількість квартир — 15 800, загальна сума кредитних коштів — 1,7 млрд. грн. Навіть у 2008 році, коли ціни були найвищими, програма все ще була профінансована на 100 млн. грн, що перетворилося на 675 квартир.

Доступне житло

Ще одна житлова програма з'явилася в рамках виконання Державної програми забезпечення населення доступним житлом на 2010–2017 роки — Державна програма будівництва (придбання) доступного

¹³У 2005 році, коли було видано переважну більшість позик — 15 800 з 17 885 — облікова ставка становила 9% до серпня та 9,5% після.

житла («Доступне житло»). Вона полягає в тому, що учасни_цям програми надається підтримка для здешевлення вартості житла для них у вигляді державної субсидії в розмірі 30% від нормативної вартості житла. Дохід потенційних учасни_ць не мав перевищувати трикратного розміру середньої зарплати у відповідному регіоні. В останні роки право на участь у програмі отримали також ВПО й учасники АТО, для яких сума субсидії становить 50%. Фактично, ця програма підтримувала тих, хто і так міг би придбати житло, а тому її можна вважати соціально несправедливою. Наприклад, у перший рік діяльності програми в місті Києві учасни_ць було більше (понад 225), ніж у всіх інших регіонах разом — як тому, що тут вища платоспроможність населення, так і тому, що місцева влада за рахунок коштів бюджету міста збільшила державну підтримку до 50%. Загалом за період діяльності з державного бюджету планували виділити близько 1 млрд. грн, але було освоєно лише трохи більше половини цієї суми. Населення внесло ще 1,5 млрд. грн, що перетворилося на трохи більше 4 тис. квартир.

Кредитування зі статутного капіталу

Наступна програма стала наслідком накопичення коштів у Фонді й має форму кредитування за рахунок статутного капіталу (Постанова КМУ від 11 травня 2011 р. № 488). Вона передбачає надання кредиту в розмірі, що покриває опосередковану вартість спорудження житла площею 21 м² на одну людину й додатково 10,5 м² на сім'ю. Відсоткова ставка є обліковою ставкою НБУ на момент прийняття рішення про надання такого кредиту. Дохід потенційних учасни_ць має бути таким, щоб після сплати щомісячного платежу залишок середньомісячного доходу був не меншим, ніж трикратний прожитковий мінімум на кожну працюючу особу в сім'ї. Фактично, ця програма була спробою відновити кредитування для молодих сімей, але не за пільговими ставками (3%), а за «вартістю грошей» (обліковою ставкою національного банку) в країні загалом.

Здешевлення вартості кредитів

У 2012 році була впроваджена програма, що була доволі схожа на «часткову компенсацію» і передбачала здешевлення вартості іпотечних кредитів (Постанова КМУ від 24 квітня 2012 р. № 343). Учасни_ці цієї програми мали можливість отримати іпотечний

кредит у комерційному банку на придбання житла і сплачувати відсоток за ним за ставкою 3% річних. Рішення про кредитування було перекладене на банк, а держава несла відповідальність за компенсацію різниці «реальної» ставки та 3% — але не більше 13% до 15 років з моменту укладення договору. Ця програма також була субсидуванням тих, у кого й так були кошти: щомісячний платіж за кредитом з урахуванням компенсації не мав перевищувати 40% сукупного доходу сім'ї. За цією програмою за період її активності було освоєно 400 млн. грн і залучено приблизно стільки ж коштів громадян_ок, що перетворилося на 3,5 тис. квартир.

За період своєї діяльності Фонд реалізовував різні програми, але всі вони сходяться в одному — субсидуванні вартості житла у власність: чи то вартості житла напряму, чи то вартості обслуговування кредиту на його придбання. У 2018–2019 роках була зроблена спроба розробити законопроект «Про орендні будинки», але поки що діяльність Фонду зосереджена на субсидуванні житла у власність.

Оцінку програмам у 2012-му давав експерт Національного інституту стратегічних досліджень Олег Більовський, який писав, що такі житлові програми від Держмолодьжитла є не лише економічно, а й соціально неефективними (Більовський, 2012).

Результати опитування щодо житлових умов і ставлення до державної житлової політики

У рамках комплексного аналізу на замовлення аналітичного центру CEDOS також було проведене опитування з метою з'ясувати житлові умови, в яких мешкають україн_ки, і їхнє ставлення до державної житлової політики. Опитування провів Info Sapiens, а його результати проаналізував CEDOS. У цьому розділі описано основні результати дослідження.

Інформація про опитування

Опитування було проведене в період з 15 червня до 17 липня 2019 року.

Метод — особисте інтерв'ю методом РАРІ (*Pen-and-Paper personal interviewing*).

Вибірка дослідження: 2500 мешкан_ок українських міст із населенням 100 тисяч або більше, віком 18 років або старше. Вибірка репрезентативна для населення України віком 18+, яке проживає в населених пунктах з населенням 100 тисяч або більше, за статтю, віком, регіоном, розміром населеного пункту. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,0% з імовірністю 0,95%.

Контроль даних: 18% вибірки було верифіковано процедурами забезпечення якості.

За допомогою телефонного контролю (телефони респондент_ок фіксувалися в анкеті під час інтерв'ю) менеджер_ки відділу контролю перевіряли: факт проведення інтерв'ю та його тривалість, правильність заповнення анкети (шляхом порівняння відповідей на контрольні запитання). Зокрема, 100% вибірки було верифіковано за допомогою спеціального програмного забезпечення Info Sapiens, яке проводить відбір підозрілих анкет. Крім того, було здійснено контроль дублювання телефонних номерів респондент_ок.

ЖИТЛОВІ УМОВИ

Анкета для опитування містила блок, що стосувався безпосередньо житлових умов, у яких мешкають респондент_ки. Зокрема, це були запитання щодо походження житла, його основних характеристик, а також щодо задоволеності цими житловими умовами.

Більшість опитаних (83%) проживають у житлі, що перебуває в їхній приватній власності. 6% мешкають у державному, комунальному, відомчому та службовому житлі, а ще 8% орендують житло у приватних осіб.

У чийй власності перебуває житло, в якому Ви проживаєте?

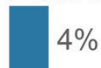
Ваша приватна власність або приватна власність членів
Вашого домогосподарства



Житло, орендоване у приватних осіб



Державне, комунальне, відомче, службове житло, яке
можна приватизувати



Відмова



Державне, комунальне, відомче, службове житло, яке
не можна приватизувати



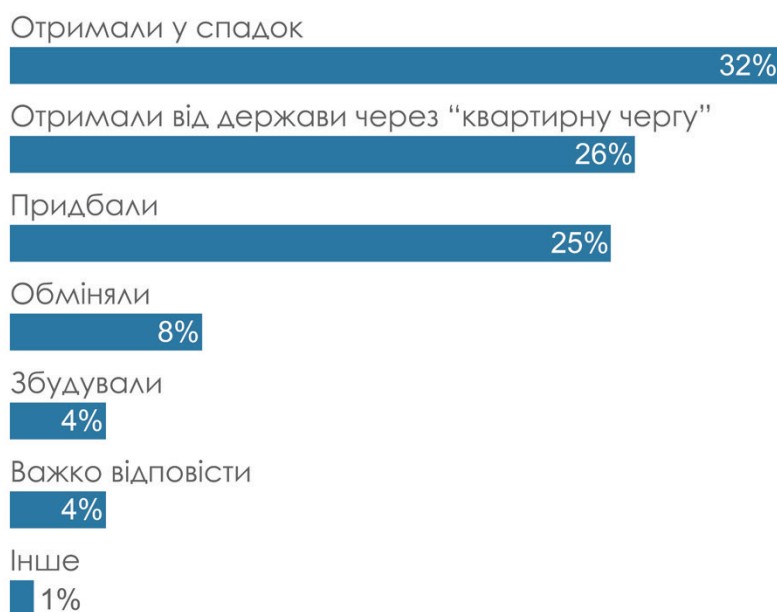
Примітка: «У чийй власності перебуває житло, в якому Ви проживаєте?», N=2500

Якщо поглянути на міста, в яких проживають понад 500 тис. осіб, то найбільше тих, хто винаймає житло у Запоріжжі, Харкові, Львові та Миколаєві. Проте варто зазначити, що відносно низька частка сектору оренди у Києві (8%) може бути пов'язана з високою част-

кою відмов (12%, див. Додаток 1, табл. 1.3) від відповіді на питання щодо форми власності на житло тут.

Серед тих, хто проживає у власному житлі, третина (32%) отримали його у спадок, 26% отримали від держави через «квартирну чергу», а 25% придбали це житло. Серед тих, хто купив житло, іпотекою, кредитом чи розстрочкою скористалися лише 4% (дод. 1 табл. 1.4).

Звідки у Вашого домогосподарства житло, в якому Ви зараз проживаєте?

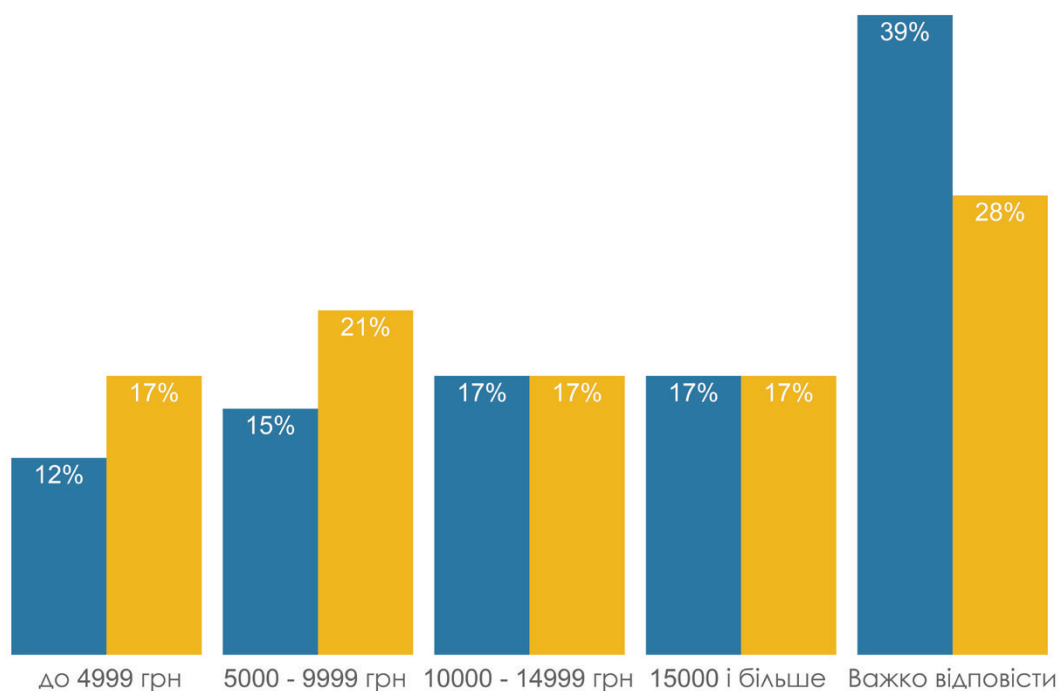


Примітка: «Звідки у Вашого домогосподарства житло, в якому Ви зараз проживаєте?», N=2078

Серед тих, хто мешкає у житлі, отриманому від держави, більшою є частка домогосподарств з доходами нижчими за 10 тис. грн. Ті, хто придбав житло, мають в середньому дещо вищі доходи, ніж ті, хто отримав його від держави (дод. 1 табл. 1.6), проте і частка відмов від відповіді щодо доходів домогосподарства серед цієї категорії є дуже високою (39%).

Якщо скласти всі доходи і грошові надходження всіх членів Вашого домогосподарства за 1 місяць, до якої групи за доходом належить Ваше домогосподарство?

Придбали чи **отримали від держави?**



Примітка: «Якщо скласти всі доходи і грошові надходження всіх членів Вашого домогосподарства за 1 місяць, до якої групи за доходом належить Ваше домогосподарство?», Придбали N=397, Отримали від держави N=1209

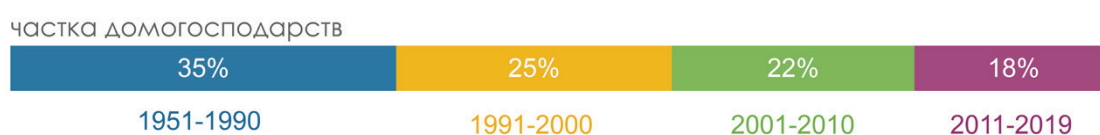
Якщо ж порівняти доходи не в номінальних величинах, а в можливостях, які вони можуть задовольнити, то серед тих, хто отримав житло від держави, частка домогосподарств, яким не вистачає грошей навіть на їжу, є вищою, ніж серед тих, хто живе у придбаному житлі (8% проти 3%, дод. 1 табл. 1.8–1.9). Більше серед них і тих, кому вистачає грошей на їжу, але бракує на одяг (26% проти 21%).

Серед тих, хто живе у придбаному житлі, частка тих, кому вистачає грошей на «побутову техніку та інші дорогі товари, але не на автомобіль чи квартиру» є майже вдвічі вищою за тих, хто живе у житлі від держави (17% проти 9%), проте лише 1% (!) серед них

відповіли, що мають достатньо коштів, аби придбати автомобіль або інші речі подібної вартості.

Більше третини опитаних (35%) живуть у своєму поточному житлі 30 і більше років. 25% живуть у ньому з 1991–2000 року, а 22% — з 2001–2010 року. Ще 18% живуть у своєму поточному житлі лише останні 8 років.

З якого року Ви живете у цьому житлі?



Примітка: «З якого року ви живете у цьому житлі?», N=2245

Серед тих, хто переїхав у поточне житло відносно недавно — протягом останніх 19 років (2001–2019) — 40% це житло придбали (з них лише 7% зробили це за допомогою іпотеки, кредиту або розстрочки), а третина (32%) — успадкували (дод. 1 табл. 1.15). Серед домогосподарств, які переїхали у житло з 2001 року, є 23% таких, чий сумарний грошовий дохід перевищує 15 тис. грн. Тоді як серед домогосподарств, що переїхали до свого житла раніше, такий дохід мають лише 14% (дод. 1 табл. 1.16).

Більшість домогосподарств живуть у квартирах із площею в діапазоні 31–50 м² (41%) або 51–70 м² (36%). Лише 10% проживають у житлі, чия площа перевищує 71 м². Прикметно, що серед тих, хто проживає у житлі з великим метражем (від 70 м²), 15% не завжди вистачає грошей на придбання одягу, а 2% — на їжу (дод. 1 табл. 1.20).

42% опитаних мешкають у житлі з двома кімнатами (без урахування кухні та санвузла), третина (32%) — у житлі з трьома кімнатами, ще 18% проживають в однокімнатних оселях; 5% мешкають у житлі з 4–6 кімнатами (дод. 1 табл. 1.21). У трикімнатних квартир мешкають наодинці або лише з однією людиною 27% опитаних, а у квартирах з 4–6 кімнатами наодинці або з лише з однією особою проживає третина (дод. 1 табл. 1.22–1.23). Серед тих, хто проживає

у трикімнатних оселях, чверті (25%) не завжди вистачає грошей на одяг, а 7% — навіть на їжу; схожі показники в домогосподарствах з 4–6 кімнатами — 28% і 3% відповідно (дод. 1 табл. 1.24.— 1.25).

Трохи більше половини (52%) витрачають на оплату комунальних послуг до 30% сукупного місячного доходу домогосподарства, третина — від 30% до 50%. Ще 15% опитаних витрачають на оплату комунальних послуг від 50% сукупного місячного доходу домогосподарства. Найбільшу частку доходу на оплату комунальних послуг витрачають ті, хто проживають одні (серед них 21% витрачає на сплату комунальних послуг більше 50% місячного доходу), а особливо люди пенсійного віку, що проживають одні: серед них більше 50% місячного доходу на комуналку віддає майже третина (28%) (дод. 1 табл. 1.27–1.28).

Частка витрат на оплату комунальних послуг відрізняється також і в домогосподарств із різним рівнем доходів і грошових надходжень.

Так, серед опитаних з домогосподарств, чий рівень місячного доходу перевищує 15 тис. грн, найбільша кількість тих, чий витрати на оплату комунальних послуг не перевищують 20% доходів домогосподарства — 34% (дод. 1 табл. 1.29). А от домогосподарства з рівнем доходу менш ніж 5 тис. грн опиняються у протилежній ситуації: серед них 38% витрачають від 30% до 50% місячного доходу, а 16% — від половину доходу і більше. Причому в Києві таких найменше — лише 5% (дод. 1 табл. 1.30); натомість в Києві більше тих, хто витрачає на оплату комунальних послуг до 20% доходу (34%).

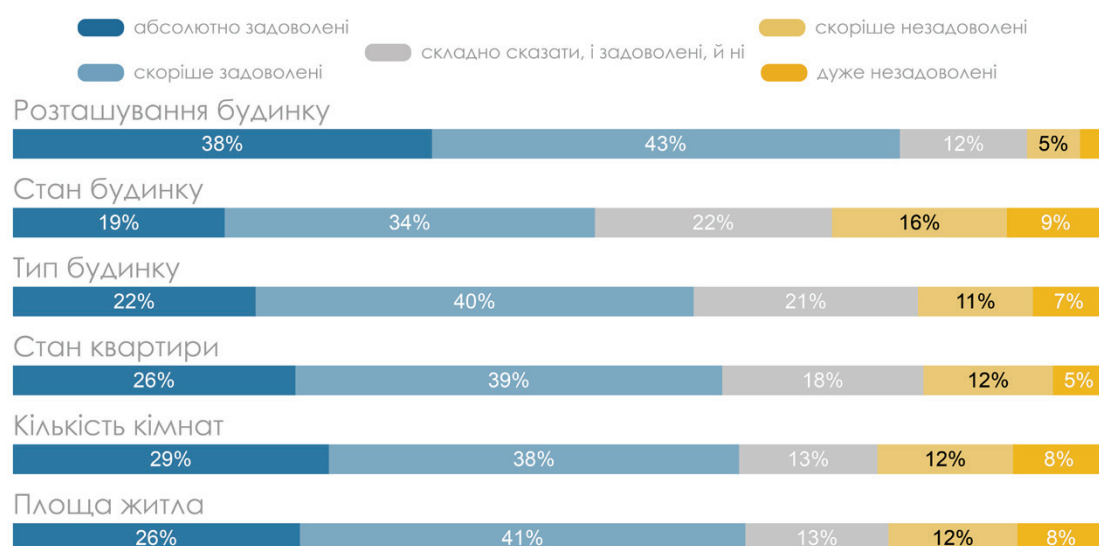
У рамках опитування було також запропоновано оцінити задоволеність тими житловими умовами, у яких проживають домогосподарства: площею житла, станом квартири та кількістю кімнат у ній, а також станом і розташуванням будинку. На основі оцінки цих характеристик ми розраховали також узагальнений індекс задоволення житловими умовами¹⁴; для всієї вибірки він

¹⁴Індекс розрахований на основі індикаторів: «Оцініть, будь ласка, наскільки Ви задоволені такими характеристиками житла, у якому зараз проживаєте, за 5-бальною шкалою, де «1» — це «дуже незадоволені», «5» — «абсолютно задоволені»: площа житла; кількість кімнат; стан квартири; тип будинку (сталінка, хрущовка і т.д.); стан будинку; розташування будинку». У розрахунках всі індикатори мали однакову вагу. Показник надійності сумарної шкали за альфою Кромбаха становить 0,87, що засвідчує достатній рівень внутрішньої узгодженості 6 індикаторів для опису концепту задоволеності житлом.

становив 3,7. Великої різниці між мешкан_ками різних міст не виявлено, як і різниці між респодент_ками, що проживають у поточному житлі лише протягом останніх 20 років і менше, та тими, хто мешкає у поточному житлі довше.

Що ж до задоволеності окремими аспектами, то найбільше задоволені розташуванням будинку — 81% скоріше або абсолютно ним задоволені; найменше задоволених цим аспектом — у Києві (71%) (дод. 1 табл. 1.32 та 1.33). А от найнижчим є рівень задоволеності станом будинків: лише половина (53%) скоріше задоволені або абсолютно задоволені ним.

Оцініть будь ласка, наскільки Ви задоволені такими характеристиками житла, у якому зараз проживаєте



Примітка: «Оцініть, будь ласка, наскільки Ви задоволені такими характеристиками житла, у якому зараз проживаєте, за 5-бальною шкалою, де «1» — це «дуже незадоволені», «5» — «абсолютно задоволені»: площа житла; кількість кімнат; стан квартири; тип будинку (сталінка, хрущовка і т.д.); стан будинку; розташування будинку», N=2500

Значних відмінностей у задоволеності окремими характеристиками житла серед тих, хто переїхав у поточне житло до 2000 року і пізніше, виявлено не було (дод. 1 табл. 1.34 та 1.35). Однак що

справді впливає на оцінку задоволеності житлом — то це кількість співмешкан_ок. Узагальнений індекс задоволеності житловими характеристиками послідовно скорочується зі збільшенням кількості осіб, що мешкають у житлі: від 3,75 для мешкан_ок домогосподарств із 1–3 людей до 3,3 для мешкан_ок домогосподарств, що складаються з 6 і більше людей.

Відповідно, рівень невдоволення практично всіма характеристиками житла збільшується зі зростанням кількості його мешкан_ок. Найбільш показовою є оцінка площі: частка респондент_ок, які скоріше або дуже незадоволені площею свого житла, майже подвоюється у разі зростання розміру домогосподарства на 1–2 особи.

Не дивно, що кількість мешкан_ок у житлі має сильний вплив і на задоволеність кількістю кімнат у ньому. Так, нею задоволені менше половини (44%) домогосподарств, які складаються із 6 і більше осіб, порівняно з 70% задоволених серед домогосподарств, що складаються з 1–3 людей. Серед задоволених кількістю кімнат 42% мешкають у двокімнатних квартирах, 39% — у трикімнатних і лише 11% — в однокімнатних (дод. 1 табл. 1.42).

Дещо несподівано, але ті, хто проживають у більших домогосподарствах, частіше відповідали, що невдоволені станом самого будинку, де розташована їхня квартира.

Зміна місця проживання

Незадоволеність житловими умовами за певних обставин може спонукати людей змінити місце проживання. Як свідчать результати опитування, загалом переважна більшість опитаних — 77% — говорять про те, що ні вони, ні інші член_кині їхніх домогосподарств не мають ні потреби, ні бажання це робити.

Якщо поглянути, в яких житлових умовах мешкають ці 77%, то бачимо, що переважна більшість із них (80%) мешкають у квартирах середньої площі — 31–70 м², ще 11% — у більших квартирах (від 71 м²), і лише 9% — у квартирах площею до 30 м².

Подивившись на ті три житлові характеристики, що викликають найбільше невдоволення серед респондент_ок — а саме стан будинку, кількість кімнат і площа житла — бачимо, що невдоволеність станом будинку найменше спонукає до переїзду. Так, 60% із тих, хто відчуває таку невдоволеність, не мають ні потреби, ні бажання переїжджати (дод. 1 табл. 2.4). Натомість серед невдоволених кількістю кімнат або площею житла не потребують і не бажають

Чи Ви або хтось із членів Вашого домогосподарства має потребу чи бажання змінити місце проживання?

Ні, ні я, ні ніхто з членів домогосподарства не має ні потреби, ні бажання змінювати місце проживання

77%

Так, я маю потребу змінити місце проживання

10%

Так, я маю бажання змінити місце проживання

8%

Так, хтось з членів домогосподарства має потребу змінити місце проживання

4%

Так, хтось з членів домогосподарства має бажання змінити місце проживання

3%

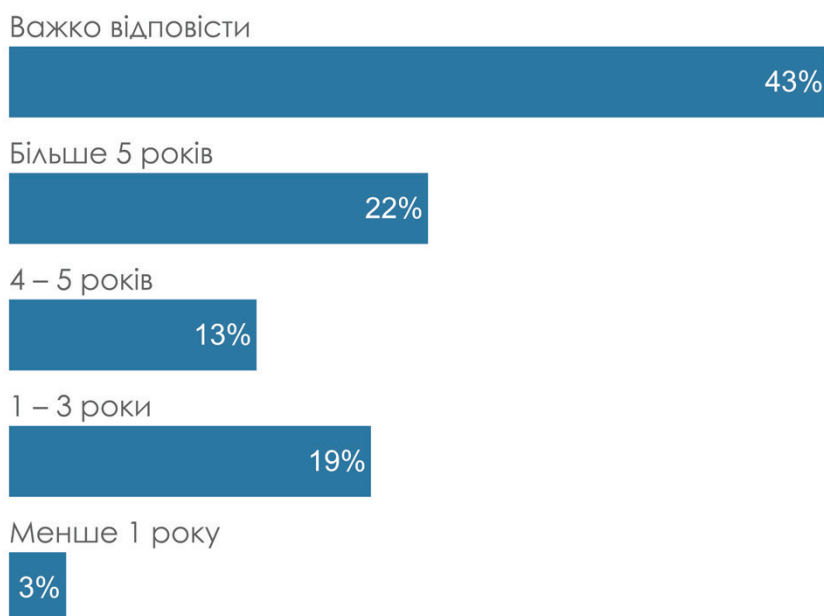
Примітка: «Чи Ви або хтось із членів Вашого домогосподарства має потребу чи бажання змінити місце проживання?», N=2500

переїжджати лише 41% (дод. 1 табл. 2.2–2.3), тоді як 26% із них мають потребу, а 22% — бажання змінити місце проживання.

На бажання переїхати впливає і кількість осіб, що мешкають у домогосподарстві. Так, про брак бажання чи потреби переїхати у них та у членів їхнього домогосподарства заявили 82% респондент_ок, що проживають у невеликих домогосподарствах з 1–3 осіб (дод. 1 табл. 2.5). Натомість у домогосподарствах, де проживають 6 осіб і більше, таке твердження поділяють майже вдвічі менше опитаних — лише 44%. А от бажання змінити місце проживання сильніше серед тих, хто живе у більших домогосподарствах: серед домогосподарств, у яких проживають 6 осіб і більше, про бажання переїзду говорять 18%; серед тих, хто проживає наодинці або з 1–2 особами — лише 7% (дод. 1 табл. 2.6). Аналогічно, з кількістю співмешкан_ок зростає і частка тих, хто говорить про потребу в переїзді (дод. 1 табл. 2.7).

Серед тих, хто має потребу змінити місце проживання, більше третини відчувають її понад 5 років (дод. 1 табл. 2.10). Майже половині опитаних (43%) було важко відповісти на питання, через скільки років для них або кого із їх домогосподарства стане можливим переїзд. Ще 35% знадобиться для цього 4 роки і більше.

Через скільки часу стане можливою зміна місця проживання?



Примітка: «Як Ви думаєте, через скільки років Ви або члени Вашого домогосподарства зможете змінити місце проживання? Оцініть, будь ласка, хоча б приблизно», N=574

З тих, хто задумується про зміну місця проживання, половина (54%) не збираються залишати свого міста, а чверть (26%) — і свого району.

Зміна місця проживання передбачає певні опції для вибору. Більш ніж дві третини опитаних (68%) сподіваються змінити його шляхом придбання власного житла, при цьому третина (28%) покладаються в цьому на власні заощадження, ще 10% збираються позичити у родини або знайомих; 18% вважають

Готовність до переїзду

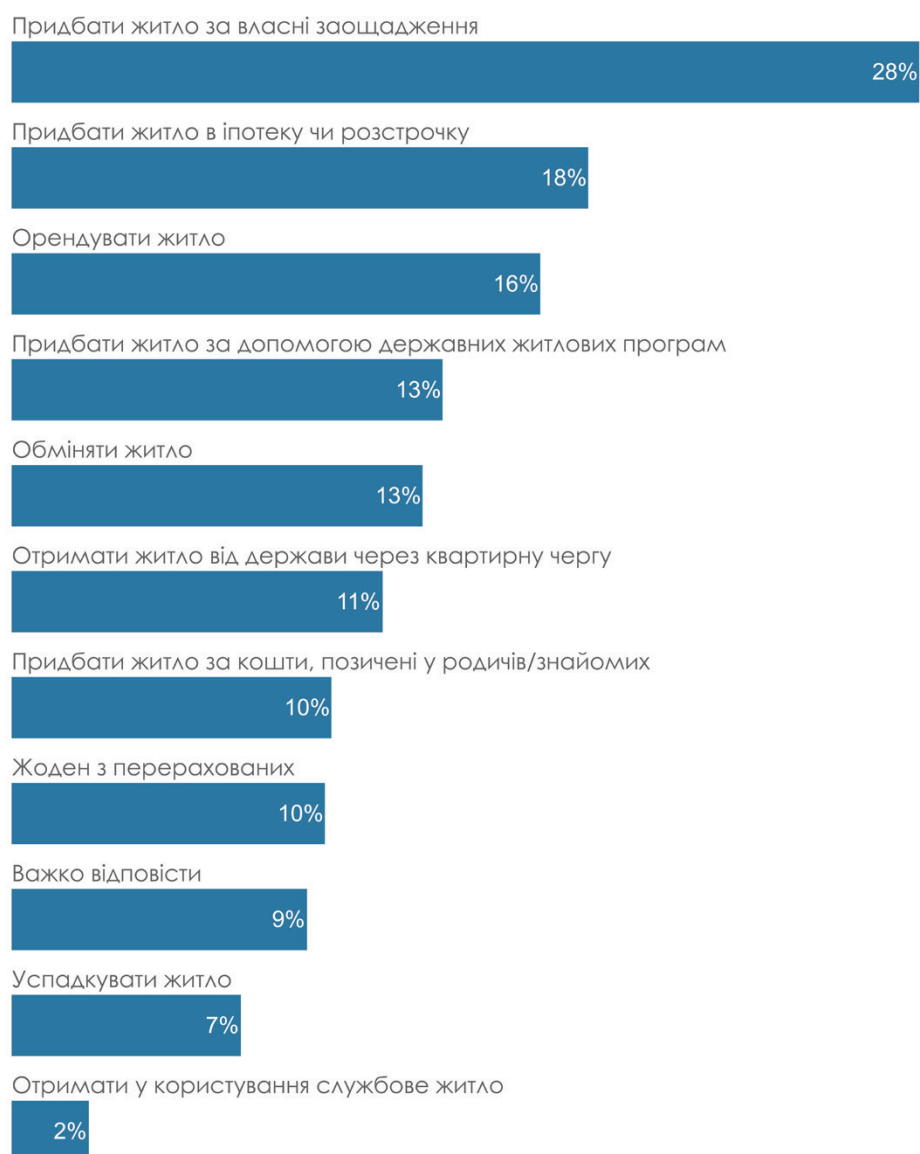


Примітка: «Які варіанти переїзду Ви або члени Вашого домогосподарства розглядаєте? Виберіть, будь ласка, усі варіанти, які підходять», N=574

для себе реалістичним придбати житло за допомогою іпотеки або розстрочки і ще 13% — за допомогою державних житлових програм. Натомість 16% опитаних розглядають варіант оренди, а 11% — отримання житла від держави через квартирну чергу. Серед хто, хто вважають імовірним придбання житла за допомогою житлових програм або отримання житла від держави, найвищі частки тих, кому важко відповісти, через скільки років їм вдасться змінити місце проживання — 46% і 68% відповідно (дод. 1 табл. 2.14–2.15).

27% респондент_ок відповіли, що мають знайомих, які отримали житло від держави. При цьому цікаво, що серед опитаних, у кого є такі знайомі, частка тих, хто вважає для себе реалістичним отримати житло від держави за допомогою державних житлових програм або через «квартирну чергу», не є більшою (що було б очікувано), а меншою за середню по вибірці і становить 5% і 4% відповідно (дод. 1 табл. 2.26).

Способи зміни місця проживання



Примітка: «Які варіанти зміни місця проживання Ви або члени Вашого домогосподарства вважаєте для себе реалістичними у найближчі 10 років за умови, що доходи вашого домогосподарства і ситуація на ринку житла будуть стабільними? Оберіть не більше трьох», N=574

Якщо перейти від умовного виміру до реальних кроків, які, можливо, робили опитані для зміни житла, то найпоширенішими діями є: заощадження коштів (40%), пошук інформації про ціни на житло (42%) і консультування (51%).

Заходи щодо зміни місця проживання



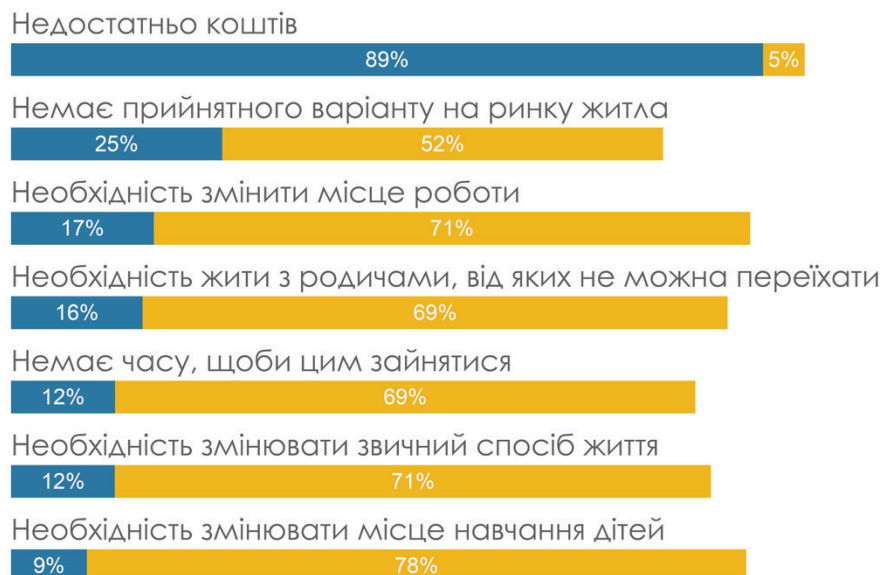
Примітка: «Що Ви або члени Вашого домогосподарства уже робили або робите зараз для того, щоб змінити місце проживання?», N=574

Серед чинників, які стоять на заваді потребуючим або бажаним переїхати, головним є брак коштів для цього (89%). Ще чверті скоріше та дуже перешкоджає брак прийняттого для них варіанту на ринку житла. 16% не можуть переїхати через необхідність мешкати разом із родиною.

Переїзд також може потягнути за собою певні зміни у житті; серед них найбільшою перепорою для багатьох необхідність змінювати місце роботи (17%). Необхідність змінювати звичний спосіб життя зупиняє 12%, зміна школи для дітей є причиною не переїжджати для 9%. Брак часу перешкоджає переїзду для ще 12% опитаних.

Перепони для зміни місця проживання

Скоріше та цілковито погоджуюся, **абсолютно та скоріше не погоджуюся**



Примітка: «Оцініть, будь ласка, за 5-бальною шкалою, наскільки Ви погоджуєтеся з такими твердженнями, де «1» — це «абсолютно не погоджуюся», «5» — «цілковито погоджуюся»

Примітка: Ми відкинули підрахунок варіанту «Складно сказати, як погоджуюся, так і ні» і об'єднали «Цілковито погоджуюся» із «Скоріше погоджуюся» та «Скоріше не погоджуюся» із «Абсолютно не погоджуюся».

Чоловіків дещо більше (в середньому на 5–6%), ніж жінок, стримує необхідність жити з родичами, від яких не можна переїхати, а також необхідність змінювати звичний спосіб життя (дод. 1 табл. 2.35–2.36).

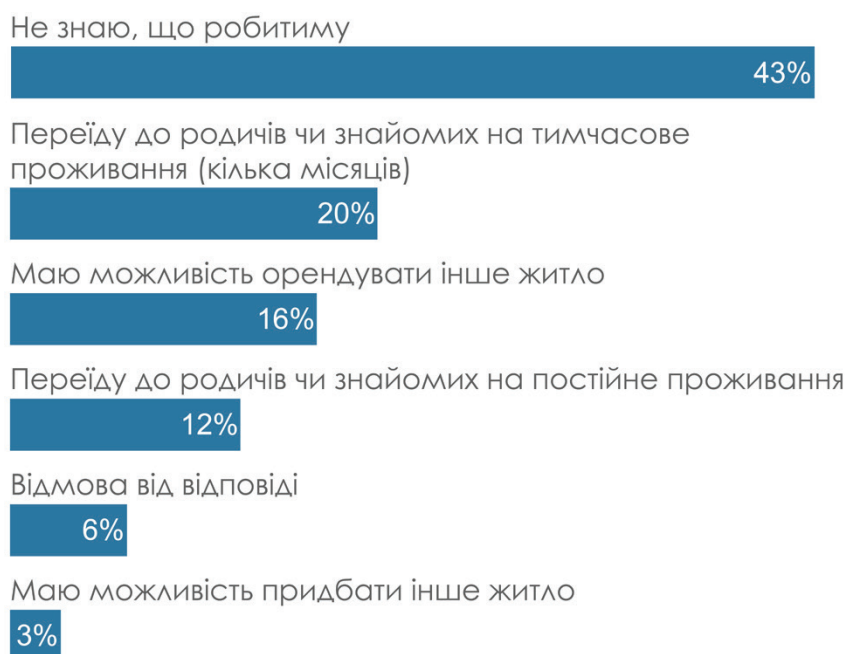
Якщо подивитися, як змінюються перепони для переїзду зі зростанням доходів домогосподарства, то можна зробити такі висновки. Необхідність змінювати звичний спосіб життя через переїзд турбує майже однаково всі групи домогосподарств за доходами (дод. 1 табл. 2.41). Як не дивно, і брак коштів стає на заваді переїзду як для бідніших, так і для заможніших домогосподарств: так, брак коштів є перепорою для 93% домогосподарств із найменшим доходом (до 4999 грн у місяць) і для 85% — з найбільшим (15 тис. грн у місяць і більше; дод. 1 табл. 2.37).

Натомість серед найзаможніших майже вдвічі менше тих, кому бракує прийнятного варіанту на ринку житла (19% проти 36% серед домогосподарств із доходом до 4999 грн; дод. 1 табл. 2.38). Досить суттєва різниця проявляється і в питаннях зміни школи для дітей і браку часу: домогосподарствам із місячним доходом від 15 тис. і вище такі чинники перешкоджають змінити місце проживання вдвічі частіше, ніж домогосподарствам із доходом до 4999 грн (23% проти 11% і 13% проти 7%; дод. 1 табл. 2.43, 2.40).

Крім того, респондент_ки з домогосподарств із меншим доходом дещо частіше говорять, що в переїзді їм перешкоджає неможливість залишити родич_ок, із якими необхідно мешкати разом, а домогосподарства з більшим доходом — необхідність змінювати роботу (дод. 1 табл. 2.35, 2.42).

Інколи зміна житла також може бути вимушеною. Майже половина опитаних (43%) взагалі не знають, що робитимуть і де мешкатимуть, якщо втратять те житло, де проживають зараз. Майже п'ята частина (22%) сподівається на прихисток у родини чи знайомих, ще 16% зможуть собі орендувати інше житло, і лише 3% — купити.

Де шукати притулку?



Примітка: «Як Ви думаєте, що б Ви зробили у разі втрати житла, в якому Ви зараз проживаєте?», N=2500

Серед тих, хто зможе придбати житло, якщо втратить поточне, більшість (74%) проживають у Києві та чотирьох найбільших містах — Харкові, Одесі, Дніпрі, Львові та Запоріжжі (дод. 1 табл. 2.45). Придбати нове житло у разі втрати поточного можуть здебільшого заможніші домогосподарства: так, серед них 44% мають місячний дохід від 15 тис. грн і більше (дод. 1 табл. 2.46).

Ставлення до державної житлової політики

Ми також включили до опитування низку запитань, що стосувалися ставлення до державної житлової політики та житлових програм. Загалом опитування продемонструвало, що в суспільстві існують великі очікування щодо участі держави в забезпеченні житлом. Так, підтримка відповідальності держави у всіх тезах, які її оцінювали, не опускається нижче двох третин; за забезпечення деяких аспектів державу вважає відповідальною майже абсолютна більшість. Так, 83% опитаних скоріше та цілковито погоджуються з тим, що держава має допомагати громадянам у придбанні житла.

Важливо підкреслити сильну підтримку приватної власності на житло. Так, переважна більшість (85%) переконана, що лише житло у власності можна назвати своїм, а 67% вважають, що житло у власність має надати саме держава (причому 70% переконані, що право на це поширюється на всіх).

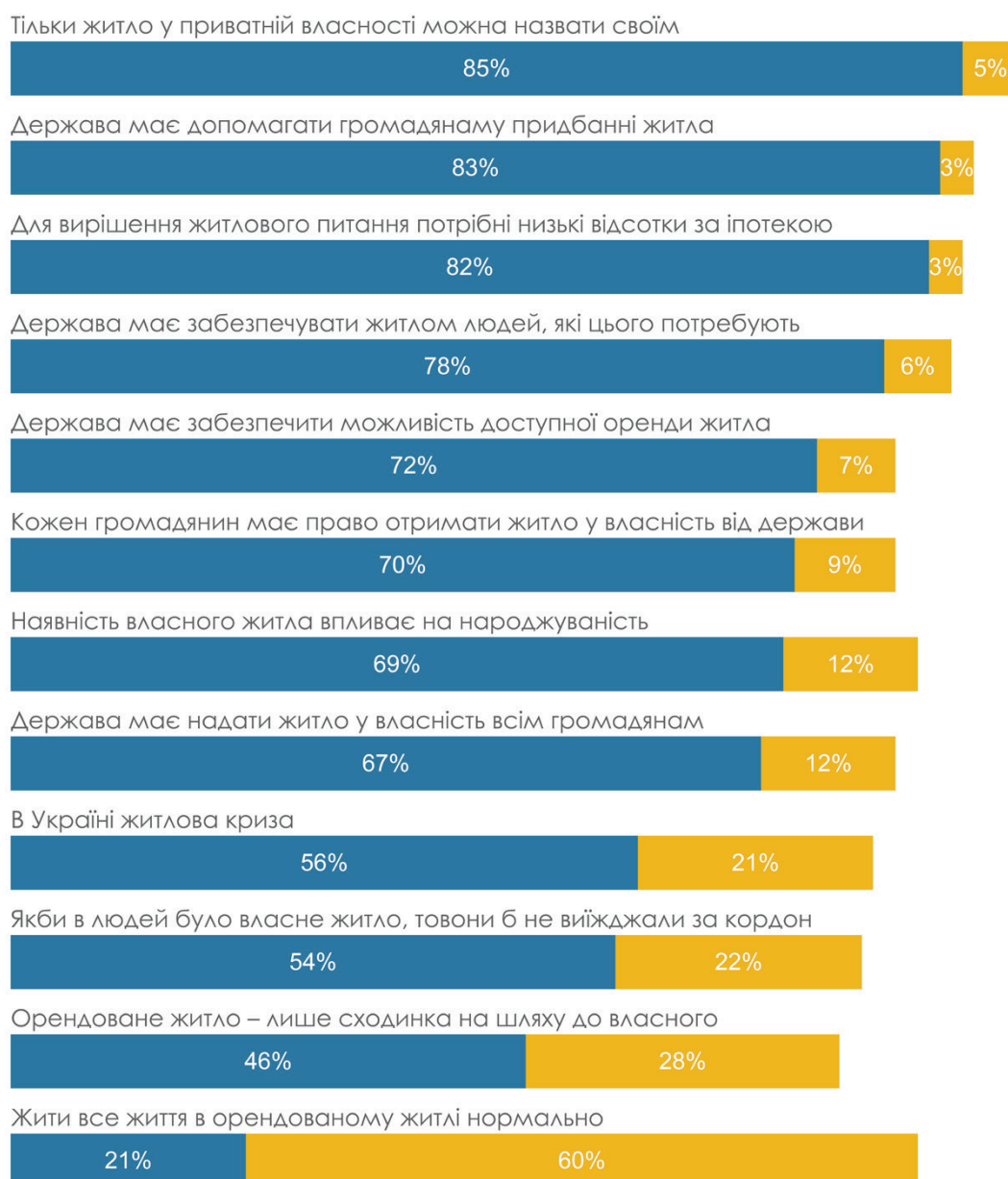
Більшість опитаних розглядають придбання житла у власність як шлях до вирішення житлового питання. 82% вважають, що вирішити його допомогли б низькі відсотки за іпотекою. Проте майже чверть опитаних бачать і інший шлях: 21% опитаних переконані, що цілком нормальним є жити все життя в орендованому житлі. Загалом по вибірці 72% вважають, що забезпечення доступної оренди є завданням держави.

Суттєвих відмінностей у поглядах залежно від віку, доходу чи рівня здобутої освіти не виявлено.

Житлові потреби населення найбільше пов'язані з його бідністю — таку думку поділяють 85% опитаних. Дві третини (61%) вважають, що важливу роль відіграє несправедливий і недостатній розподіл житла від держави. Лише 12% пов'язують житлові проблеми населення з тим, що держава не забезпечує пільгової оренди житла.

Наскільки Ви погоджуєтеся з такими твердженнями

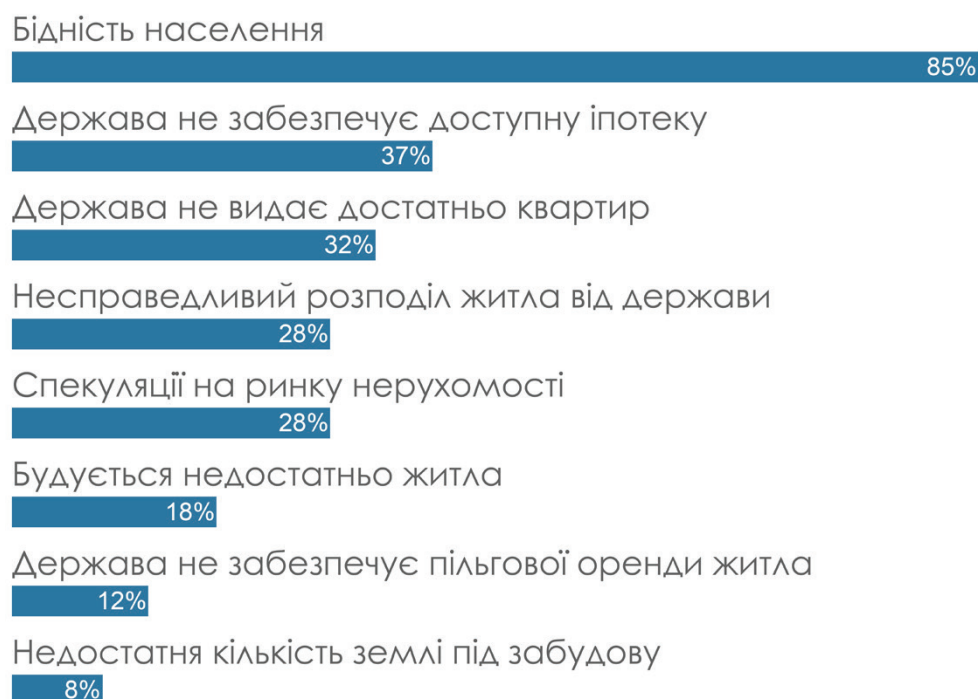
Скоріше та цілковито погоджуюся, **абсолютно та скоріше не погоджуюся**



Примітка: «Оцініть, будь ласка, за 5-бальною шкалою, наскільки Ви погоджуєтеся з такими твердженнями, де «1» — це «абсолютно не погоджуюся», «5» — «цілковито погоджуюся». N = 2500

Примітка: Ми відкинули підрахунок варіанту «Складно сказати, як погоджуюся, так і ні» і об'єднали «Цілковито погоджуюся» із «Скоріше погоджуюся» та «Скоріше не погоджуюся» із «Абсолютно не погоджуюся».

Причини проблем з житлом

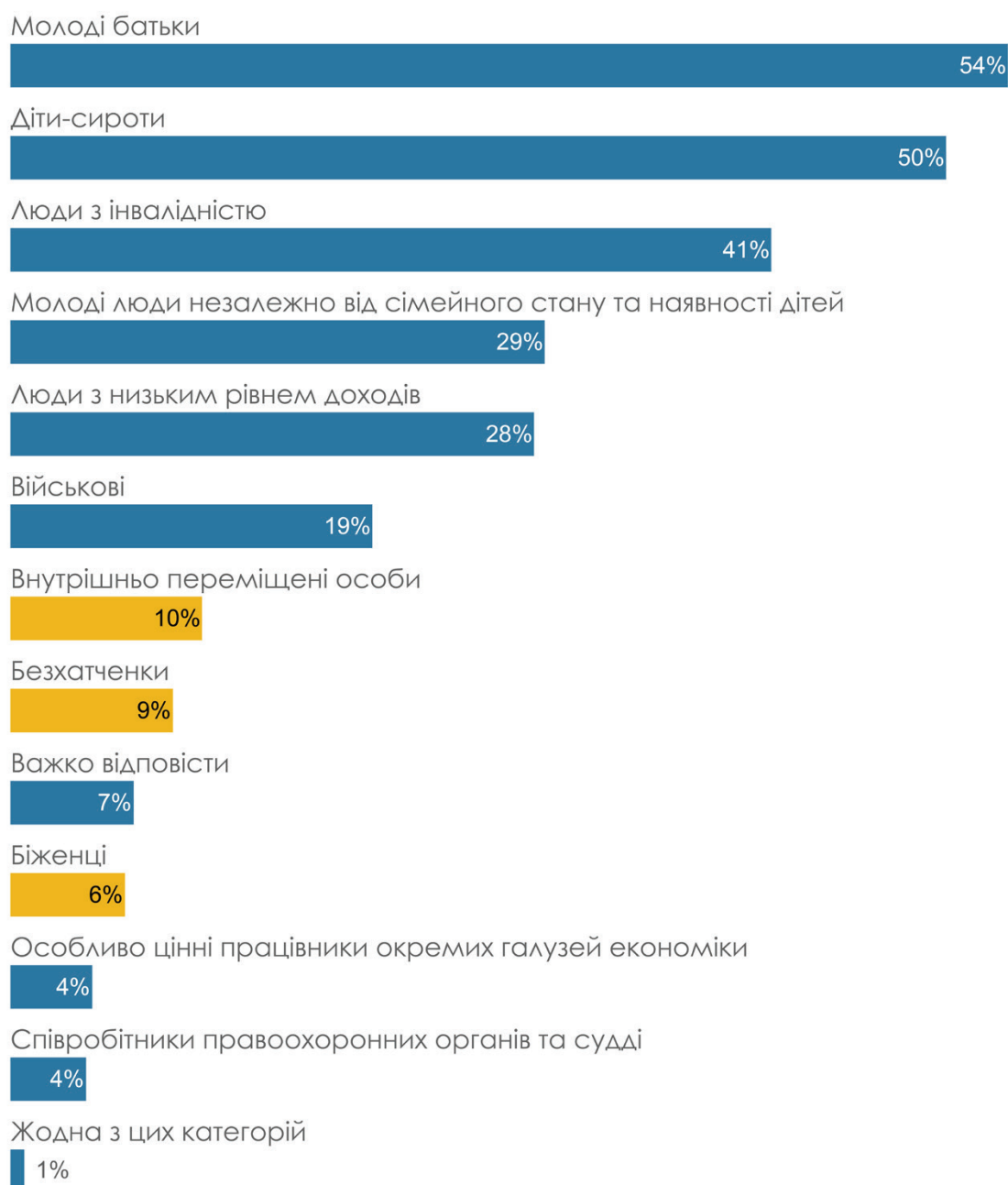


Примітка: «Як ви думаєте, які моменти впливають на забезпечення житлових потреб населення найбільше? Оберіть до трьох моментів», N=2500

На думку половини опитаних, ключовою категорією, на яку мають бути спрямовані державні програми забезпечення житлом, є діти-сироти, а на думку 54% — молодь з дітьми. Ще третина (28%) вважає, що передусім такі програми повинні бути спрямовані на молодь загалом. Серед соціально вразливих груп населення найбільшу підтримку отримують люди з інвалідністю та люди з низьким рівнем доходів: пріоритизацію цих категорій у державних житлових програмах поділяють 41% і 28% опитаних відповідно.

Парадоксально, що лише 9% вважає бездомних — людей, які не мають де жити — категорією, на яку мають бути спрямовані державні житлові програми. Тих, хто поділяє таке переконання, дещо більше серед людей із доходом від 15 тис. грн і більше (дод. 1 табл. 3.9). Схожим є ставлення і до біжен_ок та ВПО, хоча

Цільові групи житлової політики



Примітка: «Як ви думаєте, на які категорії людей передусім мають бути спрямовані державні програми забезпечення житлом? Оберіть до трьох варіантів відповіді», N=2500

саме невирішеність житлового питання є однією з найгостріших проблем ВПО¹⁵.

Пріоритизувати молодь з дітьми дещо більшою мірою схильні ті, хто проживає в домогосподарстві з дітьми: 59% із них вважають, що саме молодь з дітьми є пріоритетною групою для державних житлових програм, проти 51% серед домогосподарств без дітей (дод. 1 табл. 3.10). Схожа поведінка і за віком: опитані віком від 18 до 25 років на 10% частіше, ніж у середньому по вибірці, пріоритизують групу «молоді люди незалежно від сімейного стану та наявності дітей» (40%; дод. 1 табл. 3.11). Група «25–34 роки» підтримує «молодь загалом» на рівні, близькому до середнього по вибірці (30%). Натомість серед них дещо зростає кількість переконаних у тому, що державні житлові програми передусім мають бути спрямовані на молодих батьків (59% порівняно з 54% серед вибірки загалом; дод. 1 табл. 3.12).

Про ставлення до державної політики та її розуміння свідчить той факт, що лише 7% із тих, хто потребує або бажає переїхати, вже зверталися до органів влади. При цьому чверть із них розглядає варіант отримати житло саме за допомогою держави — через участь у житлових програмах або «квартирну чергу». Ті, хто вважає реалістичним отримати допомогу від держави в отриманні житла, частіше звертаються до органів влади. Серед тих, хто розглядає можливість придбати житло за допомогою державних житлових програм, таких 11%, а серед тих, хто очікує отримати квартиру через «квартирну чергу» — 32% (дод. 1 табл. 2.19–2.20). При цьому з тих,

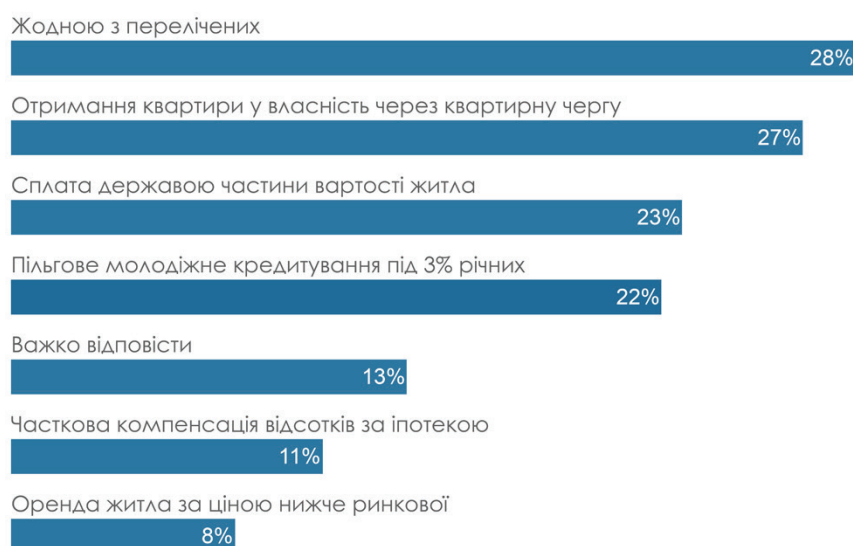
¹⁵Дослідження «Сучасні українські внутрішньо переміщені особи: основні причини, стратегії переселення та проблеми адаптації», яке було проведене восени 2014 року під керівництвом О. Міхєєвої, продемонструвало, що у якості головної допомоги від держави більшість переселен_ок очікували вирішення проблеми житла. Саме брак житла та проблеми з його пошуком змушують декотрих ВПО повертатися назад, а також створюють джерело основної соціальної напруги та дискримінації. Як показало дослідження, особливо гострим це питання є для старших людей. Крім того, саме у процесі пошуку житла опитані переміщені особи найчастіше стикалися з дискримінаційними практиками. У 2018 році, коли дослідни_ці CEDOS розробили Індекс інтеграції ВПО — інструмент для оцінки та вимірювання можливостей інтеграції ВПО в містах, у які вони переїхали, — серед внутрішньо переміщених осіб лише 12% мали власне житло (при тому, що серед решти населення у власному житлі живе переважна більшість).

хто розраховує саме на «квартирну чергу», 37% уже стоять у ній (дод. 1 табл. 2.21). Тим часом загалом серед усіх опитаних у черзі стоять лише 4% (у Києві — 7%; дод. 1 табл. 2.22 та 2.23). Серед домогосподарств, у яких індекс задоволеності житловими умовами є меншим ніж 3, і тих, у кого є знайомі, які отримали житло від держави, частка «у квартирній черзі» — 9% (дод. 1 табл. 2.25 та 2.28).

Найпопулярнішою державною програмою серед опитаних є та, від якої в майбутньому влада збирається відмовлятися — «квартирна черга» (27%). Близько чверті опитаних хотіли б, щоб держава субсидувала для них вартість придбання квартири — або сплату частини вартості (23%), або відсотки за позикою в рамках молодіжного кредитування (22%).

Серед усієї вибірки третина (28%) не хотіли б скористатися жодною з перелічених програм узагалі. Якщо поглянути на розподіл за містами, то всюди цей показник є дещо нижчим третини, і лише в Києві він менший і становить 17% (дод. 1 табл. 2.31). Варто зазначити, що в декількох окремих містах ця частка є набагато вищою за середню по вибірці: так, у Херсоні, Вінниці, Миколаєві та Мелітополі жодними державними житловими програмами скористатися не бажають більше двох третин опитаних (дод. 1 табл. 2.32).

Бажання взяти участь в державних житлових програмах



Примітка: «Якими державними житловими програмами ви б хотіли скористатись? Назвіть не більше двох варіантів», N=2500

Серед тих, хто бажає або потребує переїхати і розглядає можливість придбати житло за допомогою державних житлових програм, результати інші. Половина з них (53%) хотіли б узяти кредит під 3% річних, ще половина (49%) хотіли б сплати державою частини вартості житла, а 38% — отримати квартиру у власність через «квартирну чергу».

Пільгове молодіжне кредитування під 3% річних виявилось тією програмою, з якою в цілому найкраще обізнані — хоч щось про неї знають близько третини (28%) опитаних.

Обізнаність про житлові програми

Обізнан_а, Не обізнан_а

Пільгові молодіжні кредити під 3% річних



Компенсація/сплата державою частини вартості житла



Кредитування зі статутного капіталу Державного фонду сприяння молодіжному житловому будівництву



Часткова компенсація відсоткової ставки кредитів комерційних банків



Примітка: «Чи знаєте Ви щось про умови таких державних житлових програм?», відповідь: «Так» або «Ні», N=2500

Обізнаність щодо наявних в Україні житлових програм, якими б вони теоретично могли скористатися для зміни житла, є досить нерівномірною серед опитаних із різних міст. Найбільшу обізнаність з програмами демонструють опитані в Києві (від чверті до третини), найменшу — у містах, що не є обласними центрами (про деякі програми знають менше 10% опитаних).

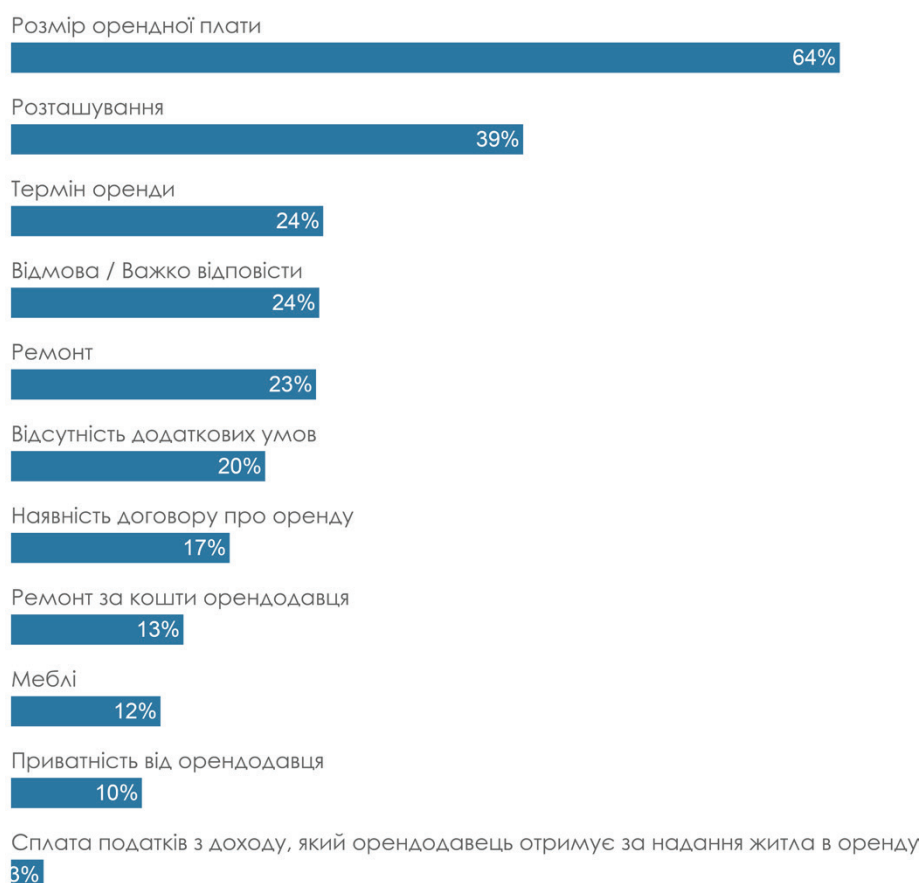
Оренда житла

Серед питань, які ми хотіли дослідити — сектор оренди житла та ставлення до оренди. З-поміж наших респондент_ок 8% проживають у житлі, яке орендують у приватних осіб (дод. 1 табл. 1.1). З них лише

19% проживають самі, а от 81% — у домогосподарствах зі ще однією або більше особами; 3% проживають у домогосподарствах із більш ніж 4 людьми (дод. 1 табл. 4.21 та 4.22). Для порівняння, серед тих, хто має житло у власності, ця частка сягає 10% (дод. 1 табл. 4.23). Серед тих, хто мешкає не сам_а, лише 6% проживають з людьми, що не є їхніми родичами (дод. 1 табл. 4.24).

Найважливішими критеріями при виборі житла є розмір орендної плати (68%), розташування (48%); чверть вважає важливим термін оренди (24%) та ремонт (23%). Парадоксально, але враховуючи, що можна було зазначити одразу три критерії, лише 17% (!) зазначили важливість договору, який захищав би права сторін.

Критерії вибору житла для оренди

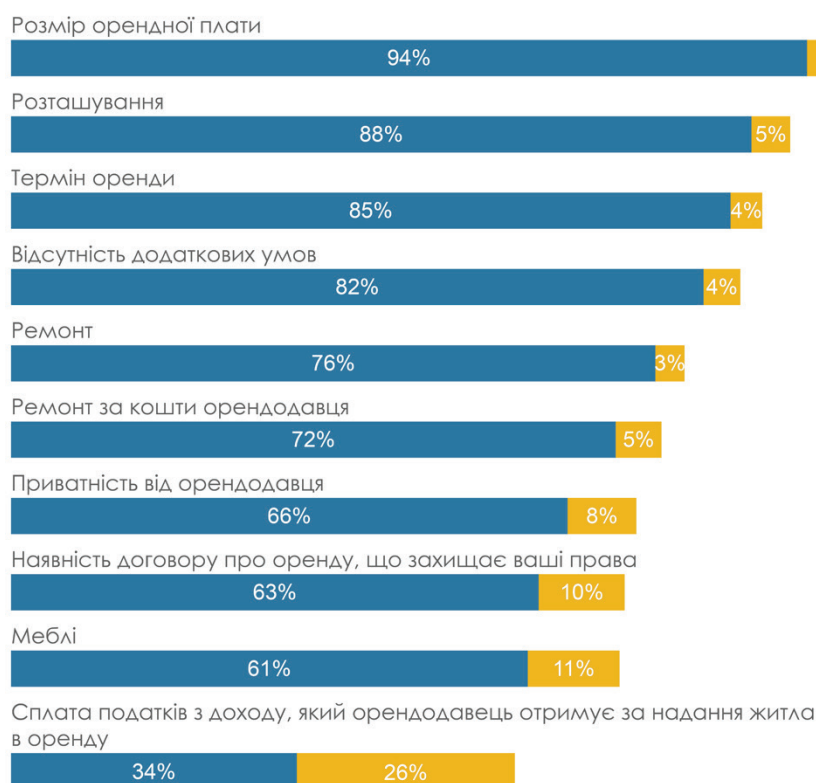


Примітка: «Оберіть, будь ласка, три найважливіші для вас критерії вибору житла для оренди», N=197

Також ми попросили оцінити кожен із запропонованих критеріїв вибору житла для оренди окремо. На графіку нижче бачимо, що майже всі пропонувані критерії є скоріше або дуже важливими для щонайменше двох третин опитаних. Причому такі фактори, як розмір орендної плати, термін оренди, брак додаткових умов (не заводити партнер_ок, дітей, домашніх тварин, не водити друзів тощо) і розташування є дуже важливими мінімум для половини і більше опитаних (дод. 1 табл. 4.1). Найменш важливою для опитаних виявилася сплата податків з орендного доходу (34%).

Важливість критеріїв вибору житла для оренди

Скоріше та дуже важливо, **абсолютно та скоріше не важливо**



Примітка: «Оцініть, будь ласка, за 5-бальною шкалою, наскільки важливими є для Вас вказані нижче критерії вибору житла для оренди, де «1» — це «абсолютно не важливо», «5» — «дуже важливо», N=197

Примітка: Ми відкинули підрахунок варіанту «Складно сказати, як важливо, так і ні» і об'єднали «Дуже важливо» із «Скоріше важливо» та «Скоріше не важливо» із «Абсолютно не важливо».

Майже половина опитаних (41%) витрачають на орендну плату від третини до половини всього сукупного місячного доходу домогосподарства. Ще чверть витрачає від 20% до 30% доходу домогосподарства, всього п'ята частина витрачає на оренду менше 20% сукупного місячного доходу домогосподарства, а 10% домогосподарств витрачають на оренду більше половини доходу.

На запитання щодо того, яку максимальну частку доходу домогосподарства респондент_ки готові витратити на оренду, якщо їхнє місце проживання зміниться, відповіді розподілені практично так само, як і на запитання про поточну оренду. П'ята частина опитаних (17%) говорять про те, що не зможуть сплачувати за оренду більше, ніж платять зараз.

Лише чверть (22%) опитаних кажуть, що їх влаштовує життя в орендованому житлі, а не у власному. Половина відчувають, що не можуть жити повноцінним життям через проживання в орендованому житлі.

Лише половині опитаних (53%) подобається те житло, в якому вони зараз проживають. Приблизно стільки ж задоволені поточною вартістю оренди (48%) та її умовами (53%). Лише половина

Умови оренди житла

Скоріше та цілковито погоджуюся, абсолютно та скоріше не погоджуюся



Примітка: «Оцініть, будь ласка, за 5-бальною шкалою, наскільки Ви погоджуєтесь з вказаними твердженнями», N=197

Примітка: Ми відкинули підрахунок варіанту «Складно сказати, як погоджуюся, так і ні» і об'єднали «Цілковито погоджуюся» із «Скоріше погоджуюся» та «Скоріше не погоджуюся» із «Абсолютно не погоджуюся»

(51%) почувають себе у безпеці в орендованому житлі. П'ята частина (19%) відчують страх бути виселеними без попередження. Третина опитаних (32%) хотіли би змінити квартиру, яку орендують зараз. Майже третина опитаних (29%) не можуть сказати, що мають хороші стосунки з орендодав_ицею. Половині опитаних (46%), які проживають у орендованому житлі, доводиться через це економити на інших витратах. Чверть (22%) не можуть змінити інтер'єр помешкання за своїм бажанням, 15% не можуть завести домашніх тварин. Лише 15% опитаних відзначили, що ні в чому собі не відмовляють через те, що живуть в орендованому житлі.

В чому ви собі відмовляєте через оренду?

Доводиться економити гроші, в т.ч. економлю на витратах на відпочинок

46%

Не можу змінити інтер'єр квартири за своїм бажанням

22%

Ні, я ні в чому собі не відмовляю через те, що живу в орендованому житлі

15%

Не можу завести домашніх тварин

15%

Важко відповісти

10%

Не можу запрошувати друзів або влаштовувати вечірки

9%

Не можу на рівних спілкуватися з сусідами (в т.ч., повноправно брати участь у зборах мешканців будинку)

9%

Не можу завести романтичні стосунки

3%

Не можу жити зі своїм(єю) партнером(кою)

3%

Інше

2%

Примітка: «Чи відмовляєте ви собі у чомусь через те, що живете в орендованому, а не у власному житлі? Можливі декілька варіантів відповіді», N=197

Якщо говорити про загальний фінансовий стан тих, хто знімає, і тих, хто живе у власному житлі, то серед опитаних, які винаймають житло, частка тих, чий місячний дохід не перевищує 4999 грн, є вдвічі меншою, ніж серед тих, хто живе у власному: 8% проти 16% (дод. 1 табл. 4.17). Натомість серед них більше тих, хто проживає в домогосподарстві з сумарним доходом понад 10 тис. грн: 41% проти 34% серед тих, хто живе у власному житлі. Проте все ж варто враховувати, що кількість респондент_ок, які винаймають житло, у вибірці становить лише 197 осіб, що дозволяє нам робити лише обережні припущення, проводячи таке порівняння.

П'ята частина (18%) тих, хто орендує житло, стикалися з упередженим ставленням під час його пошуку й під час оренди. Половина стикалися з упередженнями через наявність дітей (48%);

З якими упередженнями стикались під час пошуку та оренди помешкання?



Примітка: «За якими характеристиками ви зазнавали упередженого ставлення під час пошуку та орендування житла. Оберіть все, що підходить саме вам», N=197

третина — через наявність домашніх улюбленців (35%); ще майже третина (27%) зазнали упереджень через територіальне походження або прописку. Також частою причиною упередженого ставлення був вік — про це повідомили 15% респонденток.

Одним із запитань, яке ми ставили для оцінки потенціалу сектору оренди, була наявність у власності житла, в якому не проживають опитані. Загалом у вибірці 90% відповіли, що в них немає такого житла, проте 6% сказали, що в них таке житло є, і третина з них (2%) отримують із нього дохід. У Києві ці показники становлять 85%, 8% та 7% відмов, що може означати ще вище реальне значення (дод. 1 табл. 2.11). Половина (52%) з тих, хто має у власності житло, в якому не проживає, мешкає в домогосподарствах, чий сумарний місячний дохід перевищує 10 тис. грн, а третина (29%) — у домогосподарствах, чий сумарний дохід перевищує 15 тис. грн у місяць (дод. 1 табл. 2.12). Саме цей житловий фонд у власності, в якому не проживають домогосподарства, має стати частиною орендного сектору житла через податкові стимули — вищі ставки податку на нерухоме майно, в якому ніхто не проживає.

ВИСНОВКИ

- 1) Результати нашого опитування в цілому підтверджують, що реалізація права на житло — як шляхом придбання у власність, так і шляхом оренди — має багато складнощів. Головна перешкода на шляху у тих, хто хотів би змінити свої житлові умови, є фінансовою — 89% опитаних бракує коштів для цього.

Складність вирішення житлового питання в Україні чи не найкраще ілюструє той факт, що серед тих, хто хоче або потребує змінити житло, майже половина (43%) не змогли відповісти на питання, через скільки років їм або членам їхньої родини вдасться це здійснити.

Серед тих, хто проживає в орендованому житлі, майже половина (46%) змушені економити на інших витратах через потребу сплачувати оренду. Що й не дивно, адже майже половина (41%) опитаних витрачають на орендну плату від третини до половини всього сукупного місячного доходу домогосподарства, у якому вони проживають, а 10% — і більше половини.

Майже половина (43%) опитаних не мають жодного уяв-

лення чи плану дій щодо того, що вони будуть робити і де мешкати, якщо втратять житло, в якому мешкають нині. Ті, хто орендує житло, здебільшого говорять, що не зможуть сплачувати за оренду більше, ніж зараз.

- 2) Неврегульований і тіньовий ринок оренди житла в Україні створює умови, що перешкоджають орендар_кам жити у такому житлі повноцінним життям. Про це говорить майже половина (44%) тих, хто його винаймає. Наявна практика оренди також породжує у громадян_ок відчуття непевності та нестабільності. Лише половина можуть сказати, що почувуються в орендованому житлі безпечно, а п'ята частина відчувають страх бути виселеними без попередження. Інша проблема — це дискримінація з боку орендодав_иць: шукаючи житло, з нею хоча б раз стикалися п'ята частина опитаних. Найчастіше приводом для упередженого ставлення є наявність дітей або домашніх тварин, територіальне походження або прописка, а також вік.
- 3) У таких обставинах більшість (85%) переконані, що лише житло у власності можна назвати своїм. Відтак шлях до вирішення житлового питання значна кількість бачить саме у придбанні житла у власність: серед тих, хто відчуває потребу або бажання змінити поточне місце проживання, більш ніж дві третини (68%) сподіваються піти саме таким шляхом. Проте, як уже було зазначено, значна кількість опитаних не змогли навіть приблизно сказати, скільки років для цього знадобиться. Відповідно, не дивно також і те, що серед наявних житлових програм найбільшу підтримку отримали ті, що передбачають реалізацію права на житло саме через набуття за допомогою держави житла у власність: «квартирна черга» та субсидування державою вартості придбаної квартири — або у формі сплати частини вартості, або в рамках програми молодіжного кредитування. Загалом роль держави у забезпеченні житлом *у власність* оцінюється дуже високо: 83% опитаних скоріше та цілковито погодилися з тим, що держава має допомагати громадянам у придбанні житла.
- 4) Тим не менш, навіть за наявних умов оренди п'ята частина (21%) вважають цілком прийнятним мешкати все життя в орендованому житлі. Опитування показує високий запит

на участь держави в регулюванні оренди та забезпеченні її доступності (72%).

- 5) Загалом обізнаність щодо чинних в Україні житлових програм, якими б вони теоретично могли скористатися для зміни житла, є низькою — про них знають від чверті до третини опитаних.
- 6) Якщо говорити про панівні переконання про те, на кого передусім мають бути орієнтовані державні програми забезпечення житлом, то результати опитування радше відображають ті тенденції у поглядах на соціальне забезпечення, що притаманні населенню багатьох інших країн. Так, ті державні програми соціального захисту, що є більш універсальними і відтак стосуються всього населення або великої його частини, отримують більшу підтримку, а ті, що націлені на вузьку його групу (особливо таку, що зазнає стигматизації або іншування), отримують менше підтримки.
- 7) Важлива річ, яку також продемонструвало опитування, — це поширеність ситуації певної невідповідності соціально-економічного статусу і житла, в якому мешкає людина. Так, серед тих, хто проживає в житлі великої площі (від 70 м²), 15% повідомили, що їм не завжди вистачає грошей на придбання одягу, а 2% — на їжу. Серед тих, хто проживає у трикімнатних оселях, 25% не завжди вистачає грошей на одяг, а 7% — на їжу; і навіть серед мешканців осель з 4–6 кімнатами (!) ці показники залишаються високими (28% і 3% відповідно).

Брак чітких цілей державної житлової політики означає, що збору та аналізу даних про житлову сферу також практично немає. Це, в свою чергу, створює труднощі для аналізу й оцінки ефективності чинної політики та розробки потенційних рекомендацій. Наявні збірники про житловий фонд, житлове будівництво та житлові умови населення не дозволяють зрозуміти ні потреби населення у житлі, ні зміни в пропозиції житла. На сьогодні в Україні не існує єдиного реєстру осіб, які потребують поліпшення житлових умов. Остання оцінка державних житлових програм була проведена ще у 2012 році й показала, що програми є економічно неефективними та соціально несправедливими. Результати нашого опитування показали, що суспільство очікує від держави активної житлової політики, але й держава повинна проводити активні інформаційні кампанії, які б пояснювали, як саме буде забезпечений доступ до житла.

У наступному розділі ми розглянемо приклади інших країн щодо забезпечення доступу до житла та інструменти державних житлових політик, які можуть бути використані в Україні.

РОЗДІЛ 5

Зразки та моделі: міжнародний досвід

Державна житлова політика формує баланс між формами володіння житлом — між орендою і власністю на нього. Від того, чиї інтереси в ній домінують, залежатиме використання її ресурсів — фінансових, фіскальних, регуляторних тощо. У цьому розділі ми розглянемо приклади житлових політик інших держав на предмет того, як баланс між формами володіння сформований там і що потенційно можна було б запозичити для української житлової політики.

У першому розділі ми писали, що дослідницький підхід «розходження житлових систем» стверджує, що житлові системи навіть подібних країн можуть бути дуже різними. Джим Кемені стверджує, що ці відмінності будуть визначені роллю орендного житла та зокрема соціального житла в системі (Kemeny, 1995).

У різних європейських країнах розуміння «соціального житла» суттєво відрізняється: в частині з них такої категорії житла може взагалі не бути в законодавстві (наприклад, Чехія), а в частині його частка є значною, але його не вважають «соціальним» (наприклад, Швеція). Що тоді розуміти під «соціальним житлом»? Найпростішим та одним із найпоширеніших визначень є таке: для тих, хто його надає, прибуток не є головним мотивом, а розподіл такого житла визначається залежно від потреби, а не здатності платити (Harloe, 1995).

Орендна плата за соціальне житло може визначатися за різними принципами — залежно від вартості будівництва, від вартості житла чи від доходів мешкан_ок. Більше того, орендна плата може

визначатися залежно від самого житла, будинку, району чи власни_ці (Whitehead, 2014: 319). Плата за оренду також безпосередньо залежатиме від того, як саме фінансуватиметься таке житло: з рентного доходу від мешкан_ок, через позики та з «чийхось» грошей — грантів та субсидій від уряду, муніципалітету, благодійних організацій тощо (ibid., 318).

Яке місце займає соціальне житло в житлових системах? Джим Кемені виділяв інтегровані (або унітарні) і подвійні ринки оренди житла. У перших неприбуткові орендодав_иці конкурують із прибутковими, тоді як у подвійних є поділ, який не дозволяє такій конкуренції розвинути (Kemeny, 1995). Про що йдеться? Залежно від того, наскільки великим є неприбутковий сектор, він може бути «вторинним» (або залишковим — «подушка безпеки» для найбільш вразливих груп, які не можуть забезпечити себе житлом через ринкові механізми) або унітарним (тобто інтегрованим — доступним широким верствам населення). У другому випадку житлова політика може переслідувати й інші цілі крім «подушки безпеки» — наприклад, соціальну згуртованість, забезпечення роботою у публічному секторі або енергоефективність через цей сектор житла.

У цьому розділі ми розглянемо країни з унітарними ринками оренди (саме про них найчастіше йдеться, коли наводять приклади європейських країн із високими частками орендар_ок), постсоціалістичні країни та їхні житлові політики, а також Росію, Білорусь та Казахстан.

Інтегровані ринки оренди європейських країн і роль неприбуткового сектору в них

Економічна філософія «соціального ринку» зародилася в 1930-х роках у Німеччині й набула популярності у повоєнних експериментах зі стимулювання конкуренції між прибутковими та неприбутковими надавачами послуг. Джим Кемені у своїх дослідженнях показував, як цей підхід був застосований до житлових систем Німеччини та частини європейських країн, де був значним німецький культурний вплив: Австрії, Данії, Нідерландів, Швеції та Швейцарії (Kemeny et al., 2005: 855).

Характерною рисою таких ринків оренди є те, що соціальне житло там можуть надавати незалежно від доходу домогосподарств, але для цього значну його частину має надавати неприбутковий

сектор, і воно має бути доступним різним соціальним класам (ibid., 856). Кемені стверджує, що не існує гарантій того, що «подвійні» ринки оренди неодмінно еволюціонують до цілком інтегрованих, а неприбутковий сектор оренди завжди розширюватиметься. Інтегровані ринки оренди зі значним неприбутковим сектором дають очевидні переваги домогосподарствам та економіці загалом, але чи будуть вони створені та підтримані — залежить від політичного вибору (ibid., 857). Неприбутковий сектор може пропонувати орендар_кам доступну альтернативу прибутковому сектору оренди житла порівняної або кращої якості, але для цього потрібна його добра представленість з точки зору віку житла, його локацій, розмірів, типів будівель, їхньої якості тощо (ibid., 858).

Інтегровані ринки оренди починають із невеликого неприбуткового сектору, який буде неконкурентоспроможним і через орендну плату (яка на початку буде порівняно високою), і тому, що не матиме фонду потрібних обсягів, щоб конкурувати з прибутковим сектором ринку. Навіть коли немає якихось регуляторних бар'єрів, унітарний ринок оренди на початку матиме низькі рівні конкуренції між прибутковим та неприбутковим секторами (ibid., 859).

З часом цей сектор ставатиме більш привабливим, адже витрати на його створення будуть компенсовані з орендної плати чи субсидій, а тому плата може бути встановлена на рівні, потрібному для підтримання житлового фонду в нормальному стані. Таким чином цей сектор може надавати житло за доступною ціною та з високою стабільністю. За браку податкових стимулів на користь власності такий орендний сектор може конкурувати з житлом у власності, і ним бажатиме користуватися значна частина домогосподарств, в тому числі і з високими доходами (ibid., 860).

Крім того, що поява та розвиток такого інтегрованого ринку оренди житла зі значним сектором неприбуткової оренди не є «природними», а залежать від політичного вибору, вони потребують ще й послідовності цього вибору протягом тривалих періодів часу. Найбільшою загрозою такого сектору є його продаж чи приватизація, оскільки це скорочує обсяги самого фонду та змінює соціально-економічний склад мешкан_ок — орендар_ками переважно залишаються ті, хто не може або не хоче приватизувати таке житло.

Далі ми розглянемо конкретні приклади того, яку роль відіграє неприбутковий сектор оренди в унітарних (таких, де немає регуляторних перешкод для конкуренції між секторами) житлових системах.

Німеччина

За останні кілька десятиліть термін «соціальне житло» зазнав суттєвих змін у Німеччині. Якщо на початках він мав значення фінансованої з федерального бюджету програми будівництва житла для широких верств населення, то нині змінився на підтримку для тих, хто не може забезпечити себе самостійно на ринках житла. Маркетизація (комодифікація) житла почалася зі скасування законодавства про неприбуткове орендне житло в 1989 році, приватизації публічного житла та передачі відповідальності за соціальне житло до компетенції федеральних земель з їхніми локальними варіантами вирішення місцевих проблем та потреб у 2006-му (Droste and Knorr-Siedow, 2014: 183).

Потреба в доступному житлі повертає соціальне житло до політичного порядку денного, але тепер дедалі рідше йдеться про розширення пропозиції житла, а частіше — про стимулювання попиту за допомогою регулювання орендної плати та «житлової допомоги» (*housing allowance*) домогосподарствам. Після Другої світової західна та східна частини країни розвивали соціальне житло по-різному. У західній частині його будували за домовленістю між регіонами та власни_цями такого житла: власни_ці отримували субсидії на будівництво й управління в обмін на встановлення максимальної орендної плати (*cost rent*) та доступ для домогосподарств із низькими доходами/соціально незахищених. Завдяки тому, що плата залежала від вартості, якість житла була високою. У східній частині масове будівництво відбувалося за підтримки держави, муніципалітетів, підприємств тощо.

Будівництво такого соціального житла фінансувалося з великих прямих державних та регіональних грантів орендадав_ицям, але згодом їм на зміну прийшли дешеві іпотечні позики (тривалість яких визначалася тривалістю пільгового періоду для соціального житла) та податкові пільги для інвестор_ок. До 2006 року соціальне житло фінансувалося з федерального та земельного бюджетів, але з 2006 року для отримання федерального фінансування землі повинні внести хоча б 50% власного фінансування (*ibid.*, 189).

Право на соціальне житло залежить від доходу та розміру домогосподарства. Доходи визначаються залежно від регіонів та міст і відображають місцеві доходи й вартість ринків житла. Доступ гарантується через сертифікат від муніципалітету, з яким кандидат_ки звертаються до приватних чи публічних орендадав_иць.

Іншими видами соціального житла (або житла з нижчими, ніж на ринку, цінами) були помешкання неприбуткових житлових кооперативів, профспілкових та муніципальних житлових компаній. Після об'єднання Німеччини у східній частині були створені муніципальні житлові компанії, які діяли якраз як неприбуткові орендодавці. Житловий фонд у їхній власності скоротився через приватизацію та часткове знесення.

Останньою формою є так зване «віртуальне» соціальне житло, плата за яке покривається із соціальної допомоги домогосподарствам. Такі програми субсидування частини вартості оренди були запроваджені для того, щоб знизити тиск на житловий фонд соціального житла, який скорочувався, і дозволити домогосподарствам орендувати житло на приватному ринку оренди. На таку соціальну допомогу на оплату орендної плати у 2010 році могли розраховувати понад 1 млн. домогосподарств, але складність подачі відштовхує частину потенційних отримувач_ок. Орендодав_иця зазвичай не знає про те, що мешкан_ки отримують таку допомогу. Іншою допомогою є виплати безробітним або соціально незахищеним, які також покривають орендну плату. Розміри такої соціальної допомоги нині в рази перевищують фінансування програм будівництва соціального житла (ibid., 193), що показує зміну пріоритетів із субсидування пропозиції до субсидування попиту та підтримки домогосподарств на ринку приватної оренди.

Австрія

Австрію вважають країною зі збалансованою житловою системою, характерними рисами якої є історичні закони про захист орендар_ок, розвинена система субсидій та сильна роль неприбуткових житлових компаній, які разом дозволяють стримувати ринкові сили протягом тривалого часу. Хоча тут не існує офіційного визначення соціального житла, зазвичай мається на увазі житло у власності та управлінні неприбуткового сектору, в тому числі публічного, пов'язане з системою субсидій та регулювання орендної плати (Reinprecht, 2014: 61).

Частка оредного сектору тут — близько 40%, а в ньому близько 60% — соціальне житло, тобто близько чверті всього житлового фонду — соціальне житло; третьою володіють муніципалітети, а рештою — неприбуткові житлові асоціації. Існують суттєві регіональні відмінності — наприклад, у Відні майже половина помешкань є соціальним житлом, із яких чверть — у власності міста (ibid., 62).

Після перемоги соціал-демократів у Відні на виборах після Першої світової війни почався період «Червоного Відня», характеризований зокрема масштабним будівництвом житла, що було ключовою частиною побудови місцевої системи соціального забезпечення. Після Другої світової війни соціальне житло стало основою держави загального добробуту. З 1980-х років управління субсидіями на будівництво та соціальною допомогою було передане на регіональний рівень.

Соціальне житло надають переважно неприбуткові житлові асоціації та муніципальні організації. Житло від других передбачає регулювання розміру орендної плати залежно від віку будівлі та якості житла і захищеність орендар_ки. Для неприбуткових асоціацій розміри орендної плати залежать від вартості будівництва. Серед близько 200 неприбуткових житлових компаній приблизно половиною житла управляють житлові кооперативи, чверть має головним власником публічну організацію, а ще чверть — іншу компанію: профспілки, церкви, приватні асоціації (ibid., 65).

Головним інструментом стимулювання пропозиції житла в Австрії були прямі субсидії на будівництво як приватним, так і публічним гравцям, але розвивається також система житлової допомоги. Обидві програми регулюють регіони, хоча субсидії надходять із федерального бюджету. Загалом для австрійської житлової системи характерна важлива роль неприбуткових девелоперів, прямі державні субсидії на будівництво, регулювання орендної плати для старого житлового фонду та пов'язана з вартістю оренда плата для нового житлового фонду. Важливою ознакою також є роль девелоперів, які покладаються на прибуток від будівництва, а не на спекулятивний прибуток через суспільний контроль над плануванням та пропозицією міської землі (Donner, 2011; Matznetter, 2002).

Данія

Соціальне житло в Данії є житлом, яке надають неприбуткові житлові асоціації за плату, пов'язану з вартістю будівлі. Хоча ці асоціації й субсидує та регулює держава, вони перебувають у власності самих член_кинь асоціації (спадок житлового кооперативного руху): надання соціального житла ніколи не було серед завдань державної чи місцевої влади. Соціальне житло стало основою повоєнної держави загального добробуту та було «житлом для всіх».

На сьогодні житловий фонд соціального житла становить близько 20% загального житлового фонду (Vestergaard and Scanlon, 2014: 77).

З 1994 року рішення про будівництво нового соціального житла затверджує місцева влада. Парадоксально, але раніше систему національних квот затверджував один (!) державний службовець, який визначав, скільки нового соціального житла може бути збудовано в кожному муніципалітеті. Коли він вийшов на пенсію, то була розроблена нова «об'єктивна» модель (ibid., 79).

Вартість нового соціального житла покривається іпотечною позикою (88%), а решту платить муніципалітет у вигляді позики для стартового капіталу (10%) та майбутні мешканці (2%). Соціальне житло звільнене від податку на дохід і податку на нерухоме майно. За законом, таке житло слід здавати в оренду за плату, пов'язану з вартістю будівлі, що базується на історичних рівнях, а не розраховується відповідно до ринкових ставок. Оскільки орендна плата розраховується на основі історичних рівнів, то попри те, що бум будівництва соціального житла припав на 1940-ві й фінансувалося воно 50-річними позиками, багато з яких уже виплачені, орендна плата досі така, ніби їх ще треба виплатити. Частина цього прибутку надходить до Національного фонду неприбуткових житлових асоціацій, кошти з якого йдуть на ремонт і модернізацію наявного житлового фонду, хоча уряд хотів би, щоб вони йшли на будівництво нового житла (ibid., 80–1).

Соціальне житло і ринок оренди загалом стоять перед викликами скорочення через високу «ефективність» системи іпотечного кредитування, розвиненого в Данії. Фінансова дерегуляція у 1990-х роках призвела до зростання обсягу боргів домогосподарств та вищого попиту на житло для тих, хто не хоче або не може взяти позику, а тому соціальне житло ще довго відіграватиме важливу роль у житловій системі Данії (Lunde, 2016).

Нідерланди

Житловий фонд соціального житла в Нідерландах є одним із найбільших у Європі після Франції та Великої Британії. Із загальної кількості 7,2 млн. помешкань у 2011 році близько 2,3 млн. були соціальним орендованим житлом. Третина всього житлового фонду перебуває у власності житлових асоціацій, 9% орендується на приватному ринку оренди, а близько 60% є власним житлом (Elsinga and Wassenberg, 2014: 25).

Сектор соціального житла тут, як і в більшості європейських країн, розвинувся переважно після Другої світової війни, коли уряд взявся за вирішення проблеми браку житлового фонду. На відміну від більшості країн, де надавачі соціального житла не схильні купувати житло, житлові асоціації в Нідерландах купують і продають свої помешкання. Важливо, однак, що вони можуть продавати лише вільні помешкання, а ті, в яких проживають мешкан_ки, слід пропонувати самим мешкан_кам, які можуть вирішити продовжити орендувати (*ibid.*, 27).

Житловий кодекс 1901 року дав право житловим асоціаціям і муніципалітетам брати урядові позики та субсидії для будівництва й управління житлом. У повоєнний період, коли фінансування для асоціацій виросло (хоча муніципалітети також активно будували), залежність асоціацій від влади зросла, і вони почали прагнути більше незалежності. Важливим моментом для розвитку сектору стала доповідь Хеерма 1989 року, внаслідок якої асоціації отримали більше свободи, але на них також був покладений обов'язок забезпечувати житлом бідні домогосподарства (*Elsinga et al.*, 2016).

У 1995 році житлові асоціації отримали фінансову незалежність — їхні борги були списані в обмін на відмову від майбутніх урядових субсидій сектору. Домогосподарства з низькими доходами і на соціальному, і на приватному ринку оренди мають право на житлову субсидію, якщо вони орендують житло за менш ніж 664,66 євро на місяць. Ця субсидія надходить безпосередньо орендодав_иці. Серед усіх мешканців соціального житла близько 40% отримують такі субсидії, що разом становлять близько 2 млрд. євро на рік (*Elsinga and Wassenberg*, 2014: 32).

Швейцарія

Швейцарія є однією з тих країн, де немає національної чи регіональної (кантональної) політики щодо доступного чи соціального житла, а тому пошук такого житла залежить від домогосподарств і місцевих політик та умов. Швейцарія вважається країною орендар_ок і має найнижчий рівень власності в Європі, що зумовлено високою вартістю землі та будівництва, а також браком публічних програм, які б стимулювали власність (*Glaser*, 2017: 73).

Більшість орендного житла перебуває у власності приватних осіб чи інституційних інвесторів (пенсійних фондів, страхових

компаній тощо). Частка неприбуткових надавачів орендного житла становить всього близько 5% житлового фонду, хоча в окремих містах — наприклад, у Цюриху — такий фонд становить близько п'ятої частини загального фонду.

Житлова політика й житлове будівництво для бідних і соціально незахищених є сферою, в якій перетинаються інтереси різних рівнів влади: національного, регіонального та муніципального. Програми допомоги з житлом існують насамперед у великих містах: Цюриху, Берні, Базелі, Лозанні тощо. Їхня ціль — за допомогою різних фінансових і нефінансових інструментів надати тривалу та безпечну оренду для соціально та економічно вразливих осіб.

Швейцарська житлова система цікава тим, що вона виникла з унікального режиму добробуту, для якого характерні і консервативні, і ліберальні риси, а в самій системі домінують приватні орендодав_иці. Швейцарія може бути прикладом того, як пропозицію соціального житла можна підтримувати без субсидій попиту чи пропозиції, хоча і з певними наслідками для масштабів та доступності (Lawson, 2009).

Швеція

У 1965 році шведський уряд прийняв «програму мільйонів помешкань», за якою було заплановано побудувати мільйон нових помешкань протягом наступних десяти років. Такі значні темпи будівництва житла означали, що донедавна потреби в будівництві нового доступного орендного житла практично не існувало (Lind, 2014: 91).

Шведська держава загального добробуту та соціал-демократична традиція передбачали, що у Швеції не повинно бути «соціального» житла як такого. Це означає, що не має існувати якогось окремого житлового фонду, який би отримував субсидії чи допомогу і відводився б для домогосподарств із низькими доходами/соціально вразливих. Близько третини загального житлового фонду становить орендне житло, а половина цього орендного фонду перебуває у власності муніципальних житлових компаній. У 2011 році нове законодавство визначило, що муніципальні компанії можуть або отримувати субсидії в обмін на зобов'язання надавати помешкання вразливим категоріям, або підтримувати загальний доступ до житла для всіх, але без субсидій. Оскільки доступ до муніципального житлового фонду був збережений для всіх, то субсидії передаються

безпосередньо домогосподарствам із низькими доходами або соціально вразливим. Розмір допомоги залежить від доходу, кількості дітей і вартості оренди.

До 2011 року суми орендних плат визначалися через ведення колективних переговорів між місцевими спілками мешканок та муніципальними житловими компаніями. Спілка мешканок мала право домовлятися від імені всіх мешканок, навіть якщо її членkinями була меншість. У більшості муніципалітетів місцева житлова компанія є найбільшою орендодавицею, тому вона мала право встановлювати «правила гри» для всіх інших лендлордок — навіть приватних. З 2011 року приватні лендлордки також отримали право бути присутніми на переговорах і навіть підписувати власні договори зі спілками мешканок (ibid., 95).

Унітарні ринки оренди є доволі поширеними в європейських країнах та успішно забезпечують стабільність і доступність проживання орендаркам. Неприбутковий сектор оренди житла може бути різним за розміром і залежить від послідовності політики з його підтримання. Такий неприбутковий сектор може бути як у публічній, так і в приватній власності, але його головними характеристиками будуть орієнтація не на максимізацію прибутку та надання житла відповідно до потреби.

«Залишкові» ринки оренди постсоціалістичних країн ЦСЄ

Коли ми говоримо про європейський досвід, то часом варто дивитися також на приклад країн зі спільним попереднім досвідом, але дуже різними наслідками для житлової сфери через різні політики та підходи. У цій частині ми розглянемо приклади постсоціалістичних країн та їхніх житлових політик.

Для більшості постсоціалістичних країн характерною була відсутність якогось цілісного плану реформування системи соціального забезпечення після розпаду соціалістичного блоку. Методом проб і помилок конкретні політики змінювалися як реакція на конкретні суспільні проблеми. Іншою характерною рисою для цих країн була політика децентралізації, коли відповідальність за житлову політику (наприклад, управління житловим фондом) переходила до місцевих органів влади, але загальна економічна

політика (наприклад, щодо іпотечного кредитування та податкових пільг) залишалася на національному рівні. Для житлових систем цих країн також характерна рання масова приватизація, скорочення колишнього публічного сектору оренди, а також зростання соціальних та регіональних нерівностей (Pichler-Milanovich, 1994, 2001; Stanilov, 2007; Tsenkova, 2009).

Угорщина

Зі зміною політичного режиму на початку 1990-х почалася масова приватизація житлового фонду, яка призвела до того, що 85% муніципального житлового фонду (або 20% загального фонду) були продані за близько 15% ринкової вартості мешкан_кам, що перетворило Угорщину на одну з країн із дуже високими рівнями власності на житло. У результаті цієї масової приватизації муніципалітети залишилися з житловим фондом, помешкання в якому потребували ремонту, а їх мешкан_ки мали соціальні проблеми або були бідними (Hegedus and Horvath, 2018). Приватизація муніципального житлового фонду навіть такої якості продовжилася згодом, оскільки місцева влада вирішила перекласти відповідальність за «проблемних» мешканців на приватні організації — якби їх виселяв муніципалітет, то мав би надавати якесь житло взамін.

В умовах, коли потреба домогосподарств у доступному житлі в рази перевищувала наявний житловий фонд, на початку 2000-х була запроваджена програма грантів на будівництво соціального житла, за якої уряд покривав 75% вартості будівництва. Але у 2005 році вона була згорнута й замінена на програму житлової допомоги (*rent allowance*): з центрального бюджету могло надходити до 30% орендної плати, але муніципалітети мали додавати мінімум стільки ж.

Чому муніципалітетам не вигідно будувати нове соціальне житло? По-перше, будівництво такого житла без системи субсидій від центральної влади означало б скорочення потенційного фінансування інших сфер: медицини, освіти, інфраструктури тощо. По-друге, крім фінансових ризиків, місцева влада переживає, що матиме політичні проблеми: якщо в них буде житловий фонд соціального призначення, то це зумовить переїзд туди бідних домогосподарств, а тому не лише соціальні проблеми не будуть вирішені, а й загальний стан справ погіршиться.

Що відбувалося в житловій сфері загалом?

Після приватизації публічного житлового фонду нерозвинений ринок приватної оренди та скорочення публічного фонду означали, що для задоволення житлових потреб треба було купувати житло у власність. Як відповідь на недостатні власні кошти населення відбувалася лібералізація іпотечного кредитування. Вона призвела до того, що банки замість закривати доступ до кредитів для ризикових клієнтів просто давали їм вищі ставки кредитування. Більше того, валютна лібералізація означала, що угорські домогосподарства отримали доступ до іпотечних позик в іноземній валюті (так звані *FX loans*), ставки за якими були нижчими, ніж у національній — найпоширенішим варіантом став швейцарський франк. Валютний ризик та ризик зміни облікових ставок проявили себе під час світової економічної кризи, але на початку 2000-х існували очікування економічного росту, темпи якого випереджали б темпи росту в Єврозоні, а тому позики в інших валютах та їх обслуговування з часом нібито мали дешевшати.

Після настання кризи та зростання чисельності позичальників, які зіткнулись з труднощами обслуговування своїх позик (зростання частки так званих «непрацюючих позик» або *non-performing loans, NPLs*), у 2010-му виникла ідея, а у 2012-му була створена національна компанія з управління активами. Вона мала викуповувати заставну нерухомість у власність, а тоді здавати її мешканцям в оренду з правом викупу протягом наступних 5 років.

Частина позичальників також отримали можливість дострокового погашення боргів у період 2011–2013 років, коли їхні позики були перераховані за обмінним курсом 2008 року. Ця політика була дуже регресивною, оскільки нею змогли скористатися лише частина найбагатших домогосподарств, які змогли виплатити одразу всю суму боргу. У 2015-му іпотечні позики в іноземній валюті були конвертовані та перераховані у форинти, що переклало втрати на банківський сектор.

Які були механізми розвитку соціального житла?

У 2011-му був також розроблений план з будівництва дешевого орендного житла для боржників з валютними іпотечними кредитами. Для здешевлення вартості будівництва була обрана ділянка за 30 км від Будапешта. Потреба створення нової інфраструктури там насправді зумовила вищу вартість будівництва, ніж було заплановано, а факт того, що ця ділянка була досить далеко від

міста, означав, що мешкан_ки мали труднощі з пошуком роботи та можливостями доїзду. Коли цей проект почали будувати у 2012-му, замість 500 помешкань збудували всього 80. У грудні 2014 року туди заїхала половина мешкан_ок.

Крім соціальної оренди для іпотечних позичальни_ць існувала також ідея розвитку соціальних агенцій оренди (*social rental agencies, SRA*). Місцеві неприбуткові організації або органи влади мали виходити на приватний ринок і орендувати там житло, а потім здавати його в оренду тим, у кого низькі доходи, або соціально вразливим. Гарантії мала брати на себе влада, а орендодав_иці в обмін на гарантований прибуток у розмірі, дещо нижчому від ринкової плати (наприклад, 70%), віддавали право обирати мешкан_ок, які платили б оренду, дещо нижчу від ринкової (наприклад, 80%) (Negedus, 2014).

Чехія

У Чехії немає єдиної житлової політики і соціального житла як такого. Тут не була прийнята загальнонаціональна політика щодо масової приватизації. Публічний житловий фонд був переданий муніципалітетам, які самостійно почали політику приватизації житла мешкан_ками за низькими цінами.

У Чехії також відбулася реституція майна — колишнім власникам або їхнім спадкоємцям повернули близько 7% усього житлового фонду, що дозволило розвинутися ринку приватної оренди. Важливою особливістю, яка дещо уповільнила приватизацію, була сильно регульована оренда, яка стосувалася як муніципального, так і приватного (реститутного) житла: домогосподарствам не потрібно було брати на себе витрати, оскільки розміри орендної плати ще довго залишалися регульованими.

Що відбувалося в житловій сфері загалом?

У 1993 році в Чехії була запроваджена схема житлових збережень («німецька модель»). Домогосподарства отримували премію на свої заощадження через два роки після внесення коштів за умови, якщо вони брали позику, і через шість років — якщо не брали. Відсоткова ставка, за якою вони отримували позику, була сталою, й існувала можливість дострокового погашення позики без штрафу.

Хоча іпотечне законодавство було прийняте ще в 1995 році, макроекономічна нестабільність та високий рівень інфляції (понад 10%)

відштовхували домогосподарства. Частка позик в іноземній валюті залишалася мізерною, а тому не було таких проблем, як, наприклад, в Угорщині. Всупереч світовій кризі всі чеські банки залишилися прибутковими і жоден не збанкрутував. Враховуючи, що майже всі банки перебувають у власності іноземного капіталу, чеський банківський сектор майже не залежить від зовнішнього фінансування через високе співвідношення збережень до позик і високу схильність чеських домогосподарств до заощаджень (Sunega and Lux, 2016).

Які були механізми розвитку соціального житла?

У 1995 році уряд почав підтримувати нове муніципальне будівництво житла для оренди через систему грантів. До 2002-го кількість помешкань, збудованих за такі кошти, порівняно з іншими постсоціалістичними країнами була досить значною — 62 тис. Проблема, однак, у тому, що це житло було фактично квазі-власністю: те, що було підтримкою муніципального житла для оренди, перетворилося на підтримку будівництва кооперативного житла. «Мешкан_ки» платили суттєву частину вартості будівництва, а тому отримували більше, ніж просто право проживання там. Більше того, програма не враховувала рівні доходів, а тому дала можливість брати участь у ній досить забезпеченим домогосподарствам (Lux et al., 2009). Коли програму модифікували в 2003 році, щоб усунути ці недоліки, то будівництво суттєво скоротилося — з 2003 до 2007 року було збудовано всього 10,5 тис. помешкань.

У 2003-му також була запроваджена система субсидій на житло для соціально вразливих категорій населення. Вона була призначена для тих, хто опинився у складній життєвій ситуації (договір на 2 роки), або людей віком старше 70 років. Квартира мала залишатися в оренді для таких категорій населення протягом 20 років і не могла бути проданою в цей період. З 2003 до 2010 року було збудовано близько 3,5 тис. таких помешкань.

Загалом у Чехії муніципалітети є єдиними власниками орендного житла, яке надається за цінами нижчими, ніж ринкові. Важливою рисою є також те, що житлова політика майже повністю децентралізована та фрагментована. У країні з населенням близько 10 млн. осіб існує близько 6000 незалежних муніципалітетів і немає загальнодержавного регулювання орендного сектору. Враховуючи, що з 2013 року орендні ставки були дерегульовані, це призводить до ще більших відмінностей у стратегіях муніципалітетів щодо житлової сфери (Lux, 2014).

Польща

На момент розпаду соціалістичного блоку в польських містах були три категорії житлового фонду: житло у власності держави або державних підприємств та організацій, кооперативи, споруджені державними підприємствами й організаціями, та індивідуальне житло, якого було досить мало. Перших двох категорій було приблизно порівну. Із запровадженням політики масової приватизації вже у 1995 році половина кооперативного житла була у власності (Markham, 2003). Тим не менш, хоча житлова сфера й була суттєво реформована до 1994 року, був встановлений десятирічний перехідний період для лібералізації ставок орендних плат у вже наявному житловому фонді (Muziol-Weclawowicz and Nabdas, 2018: 261).

Чим відомий орендний ринок житла в Польщі, то це справою «Гуттен-Чапська (Hutten-Czapska) проти Польщі», в якій орендовиця позивалася стосовно свого права змінювати орендну плату. Ця справа дійшла до Європейського суду з прав людини у 2006 році та запустила дерегуляцію орендної плати не лише в Польщі, а й в інших країнах.

Зараз сектор оренди поступово розвивається, але його частка залишається низькою. Хоча впродовж 1990-х уряди й використовували різні форми податкових пільг для розвитку приватного орендного сектору, ці заходи загалом не посприяли його розвитку (ibid., 263). Публічний сектор оренди також не розвивався через брак фінансових ресурсів та послідовної політики, яка б підтримувала розвиток сектору соціальної оренди (Muziol-Weclawowicz, 2014: 46).

У 1996 році була створена система соціальних житлових асоціацій (орендних кооперативів), метою яких було будувати та управляти орендним житлом. У частині міст вони тісно співпрацювали з муніципалітетами, в інших — будували переважно за внески майбутніх мешкан_ок. Ця програма була спрямована не на найменш забезпечених: від мешкан_ок очікувалося, що вони зможуть робити внески і займатимуть помешкання, допоки не накопичать кошти для придбання власного житла. Але логіка полягала в тому, що таким чином потенційно звільняться місця в соціальному житлі для нужденних. У 2009-му національний житловий фонд, який надавав пільгове кредитування для асоціацій, був ліквідований, а у 2011-му була внесена регуляторна поправка, яка дозволяє мешкан_кам приватизувати таке житло (Muziol-Weclawowicz, 2013: 204–206).

Протягом 1990-х уряди експериментували з різними моделями позик і програм, які були спрямовані на розвиток ринкових систем житлових фінансів. Ризики високих рівнів інфляції гальмували розвиток такого кредитування. Натомість із середини 2000-х власність стає популярнішим варіантом для польських домогосподарств — існує підтримка через податкові пільги, розвинену систему іпотечного кредитування й урядові субсидії для людей, які купують перше житло. Таке субсидування власності є дорогим: дві субсидії, «Окрема сім'я» (2006–2012) та «Житло для молоді» (2014–2018), отримували й отримують більше половини річних бюджетних видатків на житло. Водночас на підтримку публічного орендного сектору припадає близько 5%, а на підтримку орендодав_иць, щоб вони ремонтували власне житло — 1% (ibid., 268).

СЛОВАЧЧИНА

Як і в багатьох інших постсоціалістичних країнах, у Словаччині в 1991-му житловий фонд був переданий муніципалітетам і було створено законодавчі рамки для приватизації житла мешкан_ками. Помешкання, які не були приватизовані, не могли бути продані або передані комусь іншому, крім мешкан_ок, які мали захист регулювання орендної плати, захист від виселення та право викупити житло. Житловий фонд приватної оренди сформувався з житла, яке власни_ці або їхні наступни_ці отримали в результаті реституції (Hojsík, 2014: 56).

Державна підтримка розвитку сектору оренди зосереджена на розширенні пропозиції через будівництво нового житла для визначених груп мешкан_ок. З 2001 до 2010 року за урядові гранти було придбано більше 30 тис. муніципальних помешкань для оренди. Новопридбані помешкання повинні використовуватись як соціальне житло щонайменше 30 років, а річна орендна плата не може перевищувати 5% вартості (ibid., 57–8).

Крім безповоротних грантів на будівництво, уряд також надає позики на купівлю житла — з 2013-го підтримка муніципалітетів чи неприбуткових організацій також поширюється на приватний ринок оренди. Позика надається на 30 років (увесь цей період житло має здаватися в оренду) під 1% і може покривати до 80% вартості або до 60 тис. євро. Для Словаччини характерна дуже висока частка власни_ць і недостатній ринок, який був би також доступним для домогосподарств із низькими доходами. Через брак орендного

житла — особливо у більших містах і місцях, де є робота, — ціни на оренду дуже високі і порівнянні з вартістю купівлі житла. Політика підтримки розвитку сектору оренди продовжуватиметься через стимулювання пропозиції за допомогою урядової фінансової допомоги у вигляді грантів та позик (*ibid.*, 63; Hegedus et al., 2018: 369).

Постсоціалістичні країни мають різний досвід і впроваджували різні заходи житлової політики. Публічний житловий фонд скоротився всюди через приватизацію, але для орендар_ок залишився захист у вигляді регулювання орендної плати. Попри загальну лібералізацію, розвиток сфери житла проходив по-різному, що залежало від монетарної та податкової політики, а також від заходів для розширення й підтримання сектору оренди. Одним з інноваційних інструментів стало використання приватного сектору оренди для соціальних потреб через створення неприбуткових соціальних агенцій оренди, які б виступали посередниками між орендар_ками та орендодав_ицями.

Посткомуністичні країни

Росія

Масова приватизація в 1990-х перетворила Росію на країну з високими рівнями власності на житло і нерозвиненим сектором оренди. Від самого початку розвитку житлової системи головний акцент ставився на власність, і зокрема розвиток іпотечного кредитування. Пріоритетність власності також підкріплена тим, що в 1990-х існувала податкова пільга на купівлю житла, але не на його оренду.

Росія була першою з колишніх соціалістичних країн, де активно приймали законодавство щодо розвитку іпотечних ринків. Ще до 1998 року було створено інфраструктуру ринку для розвитку вторинного іпотечного кредитування, але макроекономічна нестабільність та криза 1998 року завадили його розвитку (Plotnikova et al., 2016: 325).

У 2004-му був прийнятий пакет законів для розвитку доступного ринку житла, який включав і новий житловий кодекс, що проголошував зобов'язання держави надавати житло лише для малозабезпечених. Період, що почався у 2005-му та тривав до 2011-го, називають періодом «приватного ринку оренди житла поза рамками національної житлової політики» (Puzanov, 2018: 291).

Згаданий вище пакет законів не вплинув на регулювання ринку приватної оренди, адже головним пріоритетом нової політики було підвищення доступності власності. Така політика тільки погіршила нейтральність російської житлової системи щодо володіння. Публічний сектор оренди й надалі ставав залишковим, а приватний не брався до уваги взагалі (ibid., 292).

Світова економічна криза суттєво вплинула на ринки іпотечного кредитування та нерухомості. У 2012-му було ухвалено нове законодавство — державна програма, серед цілей якої було визначено розвиток доступного та професійного ринку оренди. Законодавство щодо оренди було прийнято в 2014-му, і в ньому було визначено як орендне житло, так і соціальне (неприбуткове) житло. Соціальне житло надається за контрактом на період до 10 років, і орендна плата має покривати витрати орендодав_иці, пов'язані з утриманням та управлінням житлом. Для отримання статусу соціального орендний будинок має містити не менше половини помешкань, які здаються за договорами соціального найму, решта ж може здаватися за ринковими орендними ставками. Для такого орендного житла на земельних аукціонах виділяються ділянки, а фінансування покривається російською іпотечною агенцією через позики на період до 30 років (ibid., 294).

Загалом російська житлова система почала переходити «до ринку» дуже рано — саме тут був створений перший на пострадянському просторі оператор вторинного іпотечного ринку — але масова приватизація, яка закріпила і поглибила нерівності, та низька купівельна спроможність створили систему «власності без ринків» (*property without markets*; Zavisca, 2012). Чинна на сьогодні стратегія розвитку житлової сфери на період до 2025 року визначає пріоритетами розвиток як комерційного, так і некомерційного (неприбуткового) орендного житла, але основним досі залишається іпотечне кредитування та підвищення його доступності. Якщо для іпотеки визначено індикатор «більше половини сімей можуть дозволити собі взяти іпотеку», то для орендного житла таких цілей не виписано.

Білорусь

Білорусь, як і більшість пострадянських країн, реалізувала політику масової приватизації, яка призвела до скорочення публічного житлового фонду. У 1999 році держава перестала будувати житло соціального призначення (UNECE, 2008: 3), а почала програму пільгових кредитів, які через державні банки надавалися домогосподарствам

з відсотковою ставкою нижче ринкової. Житло соціального користування, яке залишилось у розпорядженні муніципалітетів, призначене для певних категорій громадян — соціально вразливих, малозабезпечених, багатодітних тощо — і не може бути приватизованим.

Цікаво, що законодавство щодо розвитку іпотечного кредитування в Білорусі було розвинуто доволі «пізно» — закон вступив у силу в 2009 році. У березні 2013 року також вступив у дію новий житловий кодекс, а через місяць після того була прийнята концепція державної житлової політики до 2016 року. Це була «парасольськова» програма, яка включала і розвиток іпотечного ринку (податкові пільги та державне агентство з забезпечення функціонування вторинного іпотечного ринку), і будівельніощадні каси, і розвиток індивідуального будівництва тощо. Головним трендом цієї програми була відповідність ширшим економічним процесам — скороченню частки бюджетного фінансування та розширенню позабюджетних джерел. Попри те, що ця програма мала на меті «дати широкий вибір щодо шляхів вирішення житлового питання — будівництво нового житла, його купівля на вторинному ринку, оренда в державному та приватному секторах та інше», її продовження перетворилося на виключно «власність». Основним інструментом підтримки власності є так зване субсидоване житло — через пільгові кредити терміном до 20 років, які можуть покривати до 90% вартості будівництва й обслуговуватися за 5% річних. Соціальне житло в Білорусі змінило пріоритет з будівництва нового на купівлю на вторинному ринку — так мав бути скорочений час очікування такого житла. Серед інших механізмів розвитку оренди — муніципальне орендне житло, але його вкрай мало, бо фінансуються здебільшого програми власності.

Казахстан

В економік Казахстану й України є спільні риси — ціновий бум на сировинні товари в 2000-х роках та реформи призвели до суттєвого економічного росту, але в кінці декади під дією світової економічної та фінансової кризи і різкого зниження цін на сировину темпи цього росту уповільнилися.

Основний закон, який регулює житлову сферу, був прийнятий у 1997 році — «Про житлові відносини». З часу прийняття його кілька разів переглядали. Житлова політика спрямована на створення умов, які сприятимуть забезпеченню населення економічно доступ-

ним житлом. Житлове будівництво визначене одним із пріоритетних напрямів «Стратегії розвитку Казахстану до 2030 року». Для його стимулювання розроблено кілька державних програм житлового будівництва та програми фінансової підтримки домогосподарств.

«Парасольковою» програмою щодо житла є програма житлового будівництва «Нурли жер», прийнята в кінці 2016 року. Вона включила в себе цілі двох програм: програми розвитку регіонів до 2020 року та державної програми інфраструктурного розвитку «Нурли жол» на 2015–2019 роки. Програма передбачає і будівництво орендного житла для соціально вразливих категорій населення, і розвиток індивідуального будівництва, і будівельні ощадні каси, і підвищення доступності іпотечного кредитування — загалом усі можливі елементи, але без конкретних пріоритетів щодо фінансування (UNECE, 2018: 4).

Загалом у Казахстані доволі рано почалися пошуки альтернативних джерел фінансування житлового будівництва — вперше механізм кредитування був введений у 1995 році, але умови кредитування не задовольняли населення. Протягом наступних п'яти років уряд разом з національним банком розробляли законодавство, і в 2000-му була створена система житлових будівельних заощаджень та Казахстанська іпотечна компанія як оператор вторинного іпотечного ринку. Тим не менш, до 2005–2007 років, коли уряд запустив програму будівництва доступного житла і продаж його за пільговими ставками кредитування, іпотека не була популярною в Казахстані (ibid., 6). Світова економічна криза скоротила як будівництво, так і економіку загалом — лише з 2011-го почалося повільне відновлення іпотечного ринку, але в кінці 2014-го Казахстан знову зазнав фінансової кризи і відбулася девальвація національної валюти, що знову призвело до падіння ринку нерухомості й меншої доступності житла.

Для пострадянських країн характерним є брак візій, які б визначали структуру і шлях реалізації державної житлової політики. Немає єдиної державної стратегії, яка б закріпила цілі для розвитку сектору житлового фінансування та систематизувала наявні державні програми й реформи. Приватизація, тіньовий нерозвинений сектор оренди, «парасолькові» програми, які нібито пропонують різні програми для різних категорій, але насправді не задовольняють нічийх потреб. Існує також брак соціального орендного житла, а державна підтримка спрямована на субсидування власності.

РОЗДІЛ 6

Рекомендації

У першому розділі ми писали: житлове — це політичне. Житло є місцем боротьби між різними групами інтересів. Залежно від того, чий інтереси перемагатимуть, потреби тієї групи й буде задовольняти житлова політика — у житлі як домівці чи як активі для отримання доходу, спекуляції чи захисту заощаджень.

1. Нашою першою рекомендацією є початок широкої дискусії про те, що таке житло, на чий потреби орієнтується державна житлова політика і як саме вона забезпечуватиме конституційне право на житло. Ми виступаємо за те, щоб державна житлова політика базувалася насамперед на гарантуванні статті 47 Конституції України і забезпечувала доступ до житла як місця для життя.
2. Для реалізації такої державної житлової політики необхідно прийняти нові редакції Концепції державної житлової політики та Житлового кодексу, в яких затвердити право на житло як право на притулок. Потрібно чітко визначити й закріпити ідеологію, цілі та інструменти житлової політики.
3. Державна житлова політика має бути цілісною і замінити окремі галузеві житлові програми. Орієнтація на інтереси окремих груп — молоді, окремих професій тощо — перешкоджає цілісній соціальній політиці.
4. Органи державної влади та місцевого самоврядування повинні активно доносити та пояснювати положення державної житлової політики. Наше опитування показало, що

населення має завищені очікування щодо забезпечення житлом і водночас не вірить у реалістичність такого забезпечення. Дослідження також виявило низький рівень обізнаності про умови державних житлових програм та готовності брати в них участь. Державна житлова політика має пояснювати, хто, як і для кого створюватиме умови для реалізації права на житло і які для цього існують ресурси.

5. Для оцінки наявних ресурсів і потреби у житлі Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, Міністерство юстиції, Міністерство розвитку громад та територій, Міністерство соціальної політики, Національний банк, Державна фіскальна служба, Державна служба статистики України й органи місцевого самоврядування мають забезпечити збір, аналіз та представлення статистичних та адміністративних даних, які стосуються житла. Набори даних мають містити зведені результати комплексного аудиту житлового фонду, а не розрізнені статистики, в яких житло і населення існують паралельно одне до одного.

А) Кількість збудованих квадратних метрів зростає, але зростає і кількість населення, що проживає у перенаселеному житлі. Відтак дані, зібрані профільними органами, повинні відповідати на питання, хто купує житло, що будується, і для яких цілей покуп_чині його використовують. Йдеться про соціально-демографічні дані щодо тих домогосподарств, у структурі витрат яких є місце витратам на купівлю нерухомості, а також про дані щодо того, яким є призначення та характеристики цієї нерухомості.

Б) Окрім того, потрібне комплексне дослідження зв'язків між даними про поточні житлові умови та про соціально-економічні характеристики населення, щоб державні програми могли ефективніше працювати передусім для тих людей, які потребують покращення своїх житлових умов і не мають ресурсів, щоб здійснити це без державної допомоги.

Оновлення потребують також підходи до обрахунку показників, які використовують для оцінки житлових умов населення. Зокрема, при обрахунку показника перенаселеності житла слід переглянути визначення мінімаль-

ної норми: від мінімальної кількості кімнат перейти до мінімальної кількості площі, необхідної для гідних умов проживання.

6. Ми рекомендуємо варіант збалансованої житлової політики, нейтральної щодо форм володіння житлом. Першим кроком до цього має стати відмова від стимулювання власності на житло — насамперед заборона приватизації житла, наданого будь-яким чином від держави.
7. Ми також рекомендуємо включення чинних державних житлових програм до комплексної державної політики, орієнтованої на надання житла у користування, а не розширення частки власності. Субсидування власності на житло для окремих категорій населення не відповідає цілям економічної ефективності та соціальної справедливості.
8. Для обмеження інвестиційного попиту на житло та забезпечення його використання саме як місця для життя ми рекомендуємо прийняти зміни до Податкового кодексу (стаття 266) і скасувати податкову пільгу в податку на нерухоме майно відмінне від земельної ділянки для кожної наступної одиниці житла у власності. Для стимулювання використання житла як місця для життя, а не способу захисту заощаджень чи активу, наступним кроком мають бути зміни до Податкового кодексу в частині зміни бази оподаткування — така ставка має бути диференційованою та базуватися на вартості житла, а не його площі.
9. Для створення альтернатив власності на житло ми рекомендуємо розширення та підтримку сектору оренди. Міжнародний досвід і результати нашого опитування показують, що за умови браку податкових та інших економічних стимулів власності оренда житла може бути ефективним способом забезпечення житлом для значної кількості домогосподарств.
10. Першим кроком у секторі оренди житла має стати врегулювання сектору оренди у приватних осіб з метою створення прозорого ринку, який захищатиме, надаватиме гарантії обом сторонам і запобігатиме дискримінації. Успішний міжнародний досвід показує, що договори мають давати гарантії щодо термінів (не менше 3–5 років), обмежень підвищення орендної плати (індексування відповідно до інфляції або темпів росту заробітної плати) та підстав

для виселення. Потребує регулювання також питання реєстрації місця проживання людей, які мешкають в орендованому житлі.

11. Міжнародний досвід також показує, що для якнайповнішого використання надлишкового житлового фонду в приватній власності можна використовувати колективні договори оренди. Таку роль можуть взяти на себе соціальні агенції оренди, що домовлятимуться з приватними особами, в яких є у власності житло, щодо оренди на тривалі терміни за нижчу плату в обмін на стабільність орендного доходу протягом цього тривалого терміну. Таке житло можна орендувати особам, які стикаються з будь-якими формами дискримінації на ринку оренди у приватних осіб.
12. Сектор орендного житла у приватних осіб потрібно доповнити створенням та розширенням публічного сектору оренди. Для цього необхідно прийняти законодавство, що закріпило б неприбутковий статус організацій, які займатимуться будівництвом, наданням та обслуговуванням такого житла. Міжнародний досвід показує, що інтегровані орендні ринки житла, в яких немає адміністративних бар'єрів між прибутковим та неприбутковим секторами, успішно забезпечують доступ до житла для різних категорій населення. Зі зростанням частки публічного сектору оренди в житловому фонді він успішно конкуруватиме з прибутковим сектором і матиме непрямий вплив на нього з точки зору якості, термінів та цін на оренду.
13. Публічний неприбутковий сектор оренди житла на початкових етапах має виконувати функцію соціального житла та не підлягати приватизації. Право на отримання допомоги від держави означатиме саме доступ до соціального житла. Облік населення, яке потребує поліпшення житлових умов (так звану «квартирну чергу»), потрібно перетворити на список тих, хто потребує соціального житла із моніторингом потреб та фінансового стану таких осіб. Публічний неприбутковий сектор оренди житла має стати заміною державним житловим програмам і орієнтуватися на забезпечення помешкань для найбільш соціально незахищених, а зі зростанням сектору — на решту категорій населення.

Джерела

Aalbers, M.B. (2008) 'The Financialization of Home and the Mortgage Market Crisis'. *Competition & Change*, 12(2): 148–166

Aalbers, M.B. (2016) *The Financialization of Housing. A political economy approach*. London: Routledge

Aalbers, M.B. and Christophers, B. (2014) 'Centring Housing in Political Economy'. *Housing, Theory and Society*, 31(4): 373–394

Aidukaite, J. (2010) 'Welfare reforms in Central and Eastern Europe: A new type of welfare regime?'. *Ekonomika*, 89(4): 7–24

Aslund, A. (2001) 'Ukraine's Return to Economic Growth'. *Post-Soviet Geography and Economics*, 42(5): 313–328

Aslund, A. (2005) 'The Economic Policy of Ukraine after the Orange Revolution'. *Eurasian Geography and Economics*, 46(5): 327–353

Bodnar, J. (2001) *Fin de millenaire Budapest: Metamorphoses of Urban Life*. Minneapolis, London: University of Minnesota Press

Castles, F.G. (1998) 'The Really Big Trade-Off: Home Ownership and the Welfare State in the New World and the Old'. *Acta Politica*, 33(1): 5–19

Doling, J. and Ronald, R. (2010) 'Home ownership and asset-based welfare'. *Journal of Housing and the Built Environment*, 25(2): 165–173

Donner, C. (2011) *Rental Housing Policy in Europe*. Vienna: Vienna Housing Department

Droste, C. and Knorr-Siedow, T. (2014) 'Social Housing in Germany'. In: Scanlon, K., Whitehead, C. and Fernandez Arrigoitia, M. eds. *Social Housing in Europe*. Wiley-Blackwell

Elsinga, M. and Hoekstra, J. (2015) 'The Janus Face of Homeownership-based Welfare'. *Critical Housing Analysis*, 2(1): 32–41

Elsinga, M. and Wassenberg, F. (2014) 'Social Housing in the Netherlands'. In: Scanlon, K., Whitehead, C., Fernandez Arrigoitia, M. eds. *Social Housing in Europe*. Wiley-Blackwell

Elsinga, M., Priemus, H. and Boelhouwer, P. (2016) 'Milestones in Housing Finance in the Netherlands, 1988–2013'. In: Lunde, J. and Whitehead, C. eds. *Milestones in European Housing Finance*. Oxford: Wiley-Blackwell

Esping-Andersen, G. (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press

Fedoriv, P. (2017) *The Financialization of Housing in Madrid and Kyiv*. Master Thesis for UNICA Euromaster in Urban Studies 4Cities (неопубліковано; доступно від автора на вимогу)

Fernandez, R. and Aalbers, M.B. (2016) 'Financialization and housing: Between globalization and Varieties of Capitalism'. *Competition & Change*, 20(2): 71–88

Giucci, R., Kirchner, R., and Voznyak, R. (2008) 'The Housing Construction Sector in Ukraine: Reasons for the Current Recession and Policy Implications'. Institute for Economic Research and Policy Consulting, PP04

Giucci, R., Kirchner, R., Yuzefovych, I., and Suchok, Y. (2007) 'Housing prices in Ukraine: Trends, analysis and policy implications'. Institute for Economic Research and Policy Consulting in Ukraine, W4

Glaser, M. (2017) 'The Situation of Social Housing in Switzerland'. *Critical Housing Analysis*, 4(1): 72–80

Harloe, M. (1995) *The People's Home?: Social Rented Housing in Europe and America*. Oxford UK and Cambridge USA: Blackwell

Hegedus, J. (2014) 'Social Housing in Hungary'. In: Scanlon, K., Whitehead, C. and Fernandez Arrigoitia, M. eds. *Social Housing in Europe*. Wiley-Blackwell

Hegedus, J. and Horvath, V. (2018) 'Hungary: The Growing Role of a Hidden Sector'. In: Hegedus, J., Lux, M. and Horvath, V. eds. *Private Rental Housing in Transition Countries: An Alternative to Owner Occupation?* Palgrave Macmillan

Hegedus, J., Horvath, V. and Somogyi, E. (2018) 'Private Renting in Social Provision: Initiatives in Transition Countries'. In: Hegedus, J., Lux, M. and Horvath, V. eds. *Private Rental Housing in Transition Countries: An Alternative to Owner Occupation?* Palgrave Macmillan

Hojsik, M. (2014) 'Slovakia: Social rentals in Slovakia'. In: *Social housing in the context of the rental sector in Visegrad countries*. Habitat for Humanity Hungary

Jacobs, K., Kemeny, J., and Manzi, T. (2003) 'Power, Discursive Space and Institutional Practices in the Construction of Housing Problems'. *Housing Studies*, 18(4): 429–446

- Kemeny, J. (1980) 'Home Ownership and Privatisation'. *International Journal of Urban and Regional Research*, 4(3): 372–388
- Kemeny, J. (1981) *The myth of home ownership*. London: Routledge & Kegan Paul
- Kemeny, J. (1995) *From public housing to the social market: Rental policy strategies in comparative perspective*. London: Routledge
- Kemeny, J. (2001) 'Comparative housing and welfare: Theorising the relationship'. *Journal of Housing and the Built Environment*, 16: 53–70
- Kemeny, J. and Lowe, S. (1998) 'Schools of comparative housing research: From convergence to divergence'. *Housing Studies*, 13(2): 161–176
- Kemeny, J., Kersloot, J. and Thalmann, P. (2005) 'Non-profit Housing Influencing, Leading and Dominating the Unitary Rental Market: Three Case Studies'. *Housing Studies*, 20(6): 855–872
- Kessler, K. (2011) 'Ukraine: Impact and Recovery from the Crisis'. In: Jungmann, J. and Sagermann, B. eds. *Financial Crisis in Eastern Europe*. Springer
- Kirchner, R., Giucci, R., and Kravchuk, V. (2006) 'Exchange Rate Policy in Ukraine: Why and how to float the hryvnia'. Institute for Economic Research and Policy Consulting in Ukraine, V10
- Lawson, J. (2009) 'The transformation of social housing provision in Switzerland mediated by federalism, direct democracy and the urban/rural divide'. *European Journal of Housing Policy*, 9(1): 45–67
- Lennartz, C and Ronald, R. (2017) 'Asset-based Welfare and Social Investment: Competing, Compatible, or Complementary Social Policy Strategies for the New Welfare State?'. *Housing, Theory and Society*, 34(2): 201–220
- Lind, H. (2014) 'Social Housing in Sweden'. In: Scanlon, K., Whitehead, C. and Fernandez Arrigoitia, M. eds. *Social Housing in Europe*. Wiley-Blackwell
- Logan, J.R. and Molotch, H.L. (1987) *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Berkeley, CA: University of California Press
- Lunde, M. (2016) 'Milestones in Danish Housing Finance since 1990'. In: Lunde, J. and Whitehead, C. eds. *Milestones in European Housing Finance*. Oxford: Wiley-Blackwell
- Lux, M. (2014) 'Social Housing in the Czech Republic'. In: Scanlon, K., Whitehead, C. and Fernandez Arrigoitia, M. eds. *Social Housing in Europe*. Wiley-Blackwell
- Lux, M., Sunega, P. and Boelhouwer, P. (2009) 'The effectiveness of selected housing subsidies in the Czech Republic'. *Journal of Housing and the Built Environment*, 24(3): 249–269

Markham, M. (2003) Poland: Housing Challenge in a Time of Transition. Paper prepared for HUT 264M, Washington, D.C.

Matznetter, W. (2002) 'Social Housing Policy in a Conservative Welfare State: Austria as an Example'. *Urban Studies*, 39(2): 265–282

Muziol-Weclawowicz, A. (2013) 'Poland: Old Problems and New Dilemmas'. In: Hegedus, J., Lux, M. And Teller, N. Eds. *Social Housing in Transition Countries*. Routledge

Muziol-Weclawowicz, A. (2014) 'Poland: Regulations in the Area of Apartment Tenancy and Perspectives of Rental Housing Development'. In: *Social housing in the context of the rental sector in Visegrad countries*. Habitat for Humanity Hungary

Muziol-Weclawowicz, A. and Habdas, M. (2018) 'Poland: Gradual Growth Across Barriers'. In: Hegedus, J., Lux, M. And Horvath, V. Eds. *Private Rental Housing in Transition Countries: An Alternative to Owner Occupation?* Palgrave Macmillan

Pichler-Milanovich, N. (1994) 'The Role of Housing Policy in the Transformation Process of Central-East European Cities'. *Urban Studies*, 31(7): 1097–1115

Pichler-Milanovich, N. (2001) 'Urban Housing Markets in Central and Eastern Europe: Convergence, Divergence or Policy 'Collapse''. *European Journal of Housing Policy*, 1(2): 145–187

Plotnikova, M., Tumanov, A. And Zhelezova, E. (2016) 'Evolution of the Housing Finance System in Russia'. In: Lunde, J. and Whitehead, C. Eds. *Milestones in European Housing Finance*. Oxford: Wiley-Blackwell

Puzanov, A. (2018) 'Russia: A Long Road to Institutionalisation'. In: Hegedus, J., Lux, M. and Horvath, V. eds. *Private Rental Housing in Transition Countries: An Alternative to Owner Occupation?* Palgrave Macmillan

Reinprecht, C. (2014) 'Social Housing in Austria'. In: Scanlon, K. and Whitehead, C. and Fernandez Arrigoitia, M. eds. *Social Housing in Europe*, Wiley-Blackwell

Roseman, G. (2002) 'The Real Estate Market in Kiev. History and Issues'. *Real Estate Issue*, 27(2): 25–31

Roseman, G. (2003) 'Ukraine's Developing Mortgage Market'. *Southern Business Review*, 28(2): 29–33

Runey, M. (2012) 'Housing and Corruption in Ukraine'. Transparency International Ukraine

Schwartz, H. and Seabrooke, L. (2008) 'Varieties of residential capitalism in the international political economy: Old welfare states

and the new politics of housing'. *Comparative European Politics*, 6(3): 237–261

Smith, D.M. (1996) 'The Socialist City'. In: Andrusz, G., Harloe, M. and Szelenyi, I. eds. *Cities After Socialism: Urban and Regional Change and Conflict in Post-Socialist Societies*. Blackwell Publishers

Stanilov, K. (2007) 'Urban development policies in Central and Eastern Europe during the transition period and their impact on urban form'. In: Stanilov, K. ed. *The Post-Socialist City: Urban Form and Space Transformation in Central and Eastern Europe after Socialism*. Dordrecht: Springer Verlag

Struyk, R.J. (1996) 'Housing Privatization in the Former Soviet Bloc to 1995'. In: Andrusz, G., Harloe, M., and Szelenyi, I. eds. *Cities After Socialism. Urban and Regional Change and Conflict in Post-Socialist Societies*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.

Sunega, P. and Lux, M. (2016) 'Milestones in Housing Finance in the Czech Republic since 1990'. In: Lunde, J. and Whitehead, C. eds. *Milestones in European Housing Finance*. Oxford: Wiley-Blackwell

Torgersen, U. (1987) 'Housing: the Wobbly Pillar under the Welfare State'. *Scandinavian Housing and Planning Research*. 4(1): 116–126

Tsenkova, S. (2009) *Housing Policy Reforms in Post-Socialist Europe: Lost in Transition*. Springer Physica-Verlag

UNECE (2008) *Country Profiles on the Housing Sector. Belarus*. United Nations Economic Commission for Europe. New York and Geneva: United Nations

UNECE (2018) *Country Profiles on the Housing Sector. Republic of Kazakhstan*. United Nations Economic Commission for Europe. New York and Geneva: United Nations

Vestergaard, H. and Scanlon, K. (2014) 'Social Housing in Denmark'. In: Scanlon, K., Whitehead, C. and Fernandez Arrigoitia, M. eds. *Social Housing in Europe*. Wiley-Blackwell

Watson, M. (2009) 'Planning for a future of asset-based welfare? New labour, financialized economic agency and the housing market'. *Planning Practice and Research*, 24(1): 41–56

Whitehead, C. (2014) 'Financing Social Rented Housing in Europe'. In: Scanlon, K., Whitehead, C. and Fernandez Arrigoitia, M. eds. *Social Housing in Europe*. Wiley-Blackwell

Zavisca, J. (2012) *Housing the New Russia*. Ithaca and London: Cornell University Press

Більовський, О. (2012) Державна житлова політика України: проблема соціально-економічної ефективності. Київ: Національний інститут стратегічних досліджень

Галянтич, М. (2003) Житлове право. Київ: МАУП

Галянтич, М. (2008) Житлове право України. Київ: Юрінком Інтер

Кравченко, В. та Паливода, К. (2006) Фінансування будівництва житла (частини 1 та 2). Київ: ВД Києво-Могилянська академія

Ляшева, А. (2018) «Жилье в Киеве: почему мне негде жить?». Спільне. Журнал соціальної критики [<https://commons.com.ua/uk/zhile-v-kieve-rochemu-mne-negde-zhit/>]

Мадден, Д. та Маркузе, П. (2016) 'Житлове — це політичне'. Спільне. Журнал соціальної критики [<https://commons.com.ua/en/zhitlove-ce-politichne/> за Madden, D. and Marcuse, P. (2016) 'Introduction: The Residential Is Political'. In: Madden, D. and Marcuse, P. *In Defense of Housing. The Politics of Crisis*. Verso]

Світовий банк (2005) Сектор орендного житла і перегляд житлової політики в країнах з економікою перехідного періоду: завдання післяприватизаційного періоду в регіоні Європи та Центральної Азії



Інтерв'ю

Герасименко, 2019 — інтерв'ю з Андрієм Герасименко, Державна служба статистики України

Коломієць та Якушенко, 2019 — інтерв'ю з Олександром Коломієць та Любов'ю Якушенко, Національний інститут стратегічних досліджень

Фролов, 2019 — інтерв'ю з Вячеславом Фроловим, Державна іпотечна установа

Черенько, 2019 — інтерв'ю з Людмилою Черенько, Інститут демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України

ДОДАТКИ

1. Дані опитування:

Дані опитування, проведеного в період з 15 червня до 17 липня 2019 року дослідницькою агенцією Info Sapiens на замовлення аналітичного центру CEDOS, з метою з'ясувати житлові умови, в яких мешкають україн_ки, і їхнє ставлення до державної житлової політики.



2. Дані Держстату:

Дані Державної служби статистики України про житловий фонд, будівництво та житлові умови та грошові витрати домогосподарств, які ми аналізуємо у дослідженні.

