

УДК:35

DOI: <https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-17-2-281-289>

**Чаплай Ірина Віталіївна,**

кандидат наук з державного управління, доцент, виконавчий директор Президії Всеукраїнської асамблеї докторів наук з державного управління, завідувач кафедри професійної освіти та управління навчальним закладом, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (063) 951 78 55, e-mail: [irina\\_pravo@ukr.net](mailto:irina_pravo@ukr.net)

ORCID: 0000-0003-4927-0610

**Чаплай Ірина Витальєвна,**

кандидат наук по державному управленню, доцент, исполнительный директор Президиума Всеукраинской ассамблеи докторов наук по государственному управлению, заведующий кафедрой профессионального образования и управления учебным заведением, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (063) 951 78 55, e-mail: [irina\\_pravo@ukr.net](mailto:irina_pravo@ukr.net)

ORCID: 0000-0003-4927-0610

**Chaplay Iryna Vitaliivna,**

PhD in Public Administration, assistant professor, Executive Director of the Presidium of the civic scientific organization, "Ukrainian Assembly of doctors of science in public administration", Head of the Department of Vocational Education and School Management, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: (063) 951 78 55, e-mail: [irina\\_pravo@ukr.net](mailto:irina_pravo@ukr.net)

ORCID: 0000-0003-4927-0610

---

## ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОБЛЕМ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ У БУДІВНИЦТВІ СОЦІАЛЬНОГО ЖИТЛА В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ

**Анотація.** Визначено, що, загалом, існуючу проблему значної нестачі житла країни вирішують суто державними програмами будівництва недорогого житла. Населення купує його, або орендує за низькими цінами. А будівельні компанії стимулюються привілеями від держави у вигляді податкових пільг. Згодом такі програми зупиняються державою через насиченість ринку жит-

лом, і допомога надається адресна. Державна політика у сфері регулювання інвестиційними процесами переглядається в більшості країн з розвиненим сектором соціального житла. Загальну стурбованість викликає той факт, що наявної пропозиції житлових приміщень недостатньо для задоволення існуючих потреб у житлі. До того ж, існує політична невизначеність щодо майбутнього фінансування соціального житла у багатьох країнах. Зростає інтерес до пошуку інноваційних джерел фінансування, аналізу існуючих систем щодо економічної ефективності, збільшується інтерес до державних гарантій, продуктивного поєднання засобів, розвитку співпраці з приватними забудовниками і отримання інвестицій від інституційних інвесторів. Доведено, що помешканням соціального житлового фонду не вистачає привабливості для повертання уваги інвесторів. У більшості випадків орендодавець розраховує на отримання матеріальної вигоди. Постійне ж зниження кількості соціальних житлових будівель пояснюється тим, що зведення нових соціальних будинків майже не відбувається та одночасно певна кількість житлових помешкань випадає з так званого кола зобов'язань. Такі “зобов'язання” — це договори, що встановлюють термін, протягом якого приміщення можуть здавати в оренду як соціальні. Підписання нових договорів власниками не проводилося, оскільки вони (договори) не гарантують належний рівень доходу. Існує думка, що такого виду зобов'язання мають забезпечуватися муніципалітетами та федеральними землями, оскільки саме останні компетентні в питаннях будівництва соціальних житлових приміщень.

**Ключові слова:** державне регулювання, інвестиції, соціальне житло, житлова політика, будівельна галузь.

## **ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОБЛЕМ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ СОЦИАЛЬНОГО ЖИЛЬЯ В КОНТЕКСТЕ ЕВРОПЕЙСКОГО ОПЫТА**

**Аннотация.** Определено, что в целом существующую проблему значительного недостатка жилья страны решают сугубо государственными программами строительства недорогого жилья. Население покупает его, или арендует по низким ценам. А строительные компании стимулируются привилегиями от государства в виде налоговых льгот. Впоследствии такие программы останавливаются государством по причине насыщенности рынка жильем, и помощь оказывается адресная. Государственная политика в сфере регулирования инвестиционными процессами пересматривается в большинстве стран с развитым сектором социального жилья. Общую обеспокоенность вызывает тот факт, что имеющихся предложений жилых помещений недостаточно для удовлетворения существующих потребностей в жилье. К тому же, существует политическая неопределенность относительно будущего финансирования социального жилья во многих странах. Растет интерес к поиску инновационных источников финансирования, анализа существующих систем относительно экономической эффективности, увеличивается интерес к

государственным гарантиям, продуктивному сочетанию средств, развитию сотрудничества с частными застройщиками и получению инвестиций от институциональных инвесторов. Доказано, что жилью социального жилого фонда не хватает привлекательности для привлечения внимания инвесторов. В большинстве случаев арендодатель рассчитывает на получение материальной выгоды. Постоянное же снижение количества социальных жилых зданий объясняется, в частности, тем, что возведение новых социальных домов почти не происходит и одновременно определенное количество жилых помещений выпадает так называемого круга обязательств. Такие “обязательства” — это договоры, устанавливающие срок, в течение которого помещения могут сдавать в аренду как социальные. Подписание новых договоров владельцами не проводилось, поскольку они (договоры) не гарантируют должный уровень дохода. Поэтому есть мнение, что такого вида обязательства должны обеспечиваться муниципалитетами и федеральными землями, поскольку именно последние компетентны в вопросах строительства социальных жилых помещений.

**Ключевые слова:** государственное регулирование, инвестиции, социальное жилье, жилищная политика, строительная отрасль.

#### **STATE REGULATION OF THE PROBLEMS OF INVESTMENT PROCESSES IN THE CONSTRUCTION OF SOCIAL HOUSING IN THE CONTEXT OF EUROPEAN EXPERIENCE**

**Abstract.** The article defines that, in general, the existing problem of a significant housing shortage in the country is solved by purely state programs for the construction of low-cost housing. The population buys it, or rents it at low prices. And construction companies are stimulated by privileges from the state in the form of tax incentives. Subsequently, the state stops such programs due to the saturation of the market with housing, and targeted assistance is provided. State policy in the field of investment regulation is reviewed in most countries with a developed social housing sector. A common concern is the fact that the available housing offers are not enough to meet the existing housing needs. In addition, there is political uncertainty about the future financing of social housing in many countries. There is a growing interest in finding innovative sources of funding, analyzing existing systems for economic efficiency, increasing interest in government guarantees, productive combination of funds, developing cooperation with private developers and receiving investments from institutional investors. It has been proven that housing for social housing stock lacks attractiveness to attract the attention of investors. As a rule, in most cases, the landlord expects to receive material benefits. The constant decrease in the number of social residential buildings is explained, in particular, by the fact that the construction of new social houses almost does not occur and at the same time a certain number of residential premises fall out of the so-called circle of obligations. Such “obligations” are contracts that establish a period during which the premises may be leased as social. The signing of new contracts by the owners was not carried out, since

they (the contracts) do not guarantee an adequate level of income. Therefore, it is believed that this type of obligation should be provided by municipalities and federal lands, since it is the latter that are competent in the construction of social residential premises.

**Keywords:** government regulation, investment, social housing, housing policy, construction industry.

---

**Постановка проблеми.** Вирішення житлової проблеми сьогодні розглядається як пріоритетне завдання в багатьох країнах світу. Загалом, уряди країн Західної Європи на виконання соціальних житлових програм виділяють значні кошти. Такі цифри становлять: від 0,1–0,3 % ВВП – Італія, Греція до 1,2–1,4 % ВВП – Фінляндія, Данія та Австрія. Франція на забезпечення житлом громадян (в тому числі пільгове) виділяє щороку 1,9 % ВВП. За часткою у структурі нерухомості найбільше суспільних будинків збудовано в Голландії – майже третя частина від усього житлового фонду; далі йде Австрія, Данія, Британія, Франція, Фінляндія та Швеція – 19–23 % від усього фонду, а це означає, що майже чверть усіх сімей проживає в соціальних будинках, тобто населення отримує тим чи іншим шляхом державну підтримку, на оренду житла, або виплату за житлово-комунальні послуги.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Останніми роками проблеми будівництва соціального житла в економіці України були розглянуті у працях А. Богданенка, О. Непомнящого, Т. Нечипоренка [4], С. Шевчука [3] та ін. Зазначені автори досліджують стан і проблеми розвитку житлово-комунального господарства в країні, ними запро-

поновані різні механізми залучення додаткових фінансових ресурсів у житлове будівництво. Однак, ними практично не обґрунтовано підходи з урахуванням досвіду розвинених країн світу до реформування державного регулювання будівництвом соціального житла, не систематизовано оцінки ефективності державної політики будівництва соціального житла та визначено напрями її поліпшення.

**Мета статті** – проаналізувати державне регулювання проблем інвестиційних процесів у будівництві соціального житла у контексті європейського досвіду.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Сьогодні, європейські держави стикнулися з проблемою перенаселення, яка є актуальною з часів закінчення Другої світової війни [1]. Тоді Німеччина, Італія, Франція та Англія піддалися великому впливу біженців з інших держав. З того часу практично в усіх європейських держав політика щодо соціального забезпечення житлом та будівництва соціального житла стала пріоритетною у їх розвитку.

У Франції можна помітити нечіткість розмежування приватного та державного житла. Це відбувається з тієї причини, що значна кількість приватних компаній під державним контролем забезпечують житлом ри-

нок. Велика кількість французьких родин проживають в соціальному житлі. А приватні компанії, які займаються спорудженням такого типу житла, отримують державні привілеї у вигляді податкових пільг. По завершенню зведення житлові приміщення надаються в оренду сім'ям (громадянам), які є малозабезпеченими, а ціни на оренду такого житла встановлює держава. Визначаються особи, яким буде надане право на соціальне житло приватними компаніями та місцевою владою, які розділяють повноваження з визначення осіб. Середній термін очікування в черзі на його отримання у Франції становить десять місяців. Орендна плата за соціальне житло у Франції є значно меншою, якщо порівнювати ринкові ціни. Разом з тим, приблизно половина мешканців є ще й учасниками житлового субсидіювання, яке надає держава [2].

Загалом у Західній Європі не існує єдиної програми соціального житла, яку в обов'язковому порядку мають виконувати всі країни. Але всі країни підписали документ, в якому йдеться про ліквідацію бідності протягом найближчих років. У цьому напрямі проводиться велика робота, адже за даними FEANTSA (Європейська федерація, що поєднує національні організації та займається проблемами безхатчинків) в країнах Західної Європи налічується 3 млн осіб, які не забезпечені належними житловими умовами [3].

Інвестування в (будівництво, реконструкція тощо) соціальний житловий фонд країнами ЄС відбувається шляхом залучення: фінансових коштів центральної, регіональної та

місцевої влад; приватних інвестицій та пожертвувань. Згідно з останніми тенденціями у сфері забезпечення соціальним житлом в країнах ЄС, центральною владою поступово здійснюється відхід від вирішення проблем даного характеру, тим самим залучаючи до першості з вирішення цих питань місцеву владу.

Якщо взяти за приклад Швецію — витрати на забезпечення соціальним житлом (знесення старих житлових споруд, будівництво нових, роботи з реконструкції, ремонту, обслуговування) розподіляють між собою центральна влада та муніципалітет у співвідношенні 50 на 50. Щодо Данії — тут вирішення аналогічних питань лежить на житлових комерційних організаціях. За це вони отримують певні привілеї від держави у вигляді податкових пільг та субсидій. У Голландії в секторі соціального житла функціонують житлові асоціації, частіше за все, приватного типу. В Австрії — компанії, власниками яких є місцева чи центральна влада, профспілки, банки та інші структури. У Великобританії забезпечення соціальним житлом прошарку населення, яке потребує його — прерогатива муніципальних організацій (більшою мірою) і житлових асоціацій (меншою). Житлові асоціації в Англії — незалежні некомерційні організації, які зареєстровані відповідним чином та забезпечують регулярне звітування про свою діяльність. У Франції відповідно до чинного законодавства при кожній комплексній забудові як мінімум 20 % житлових приміщень мають виділятися на користь малозабезпечених громадян.

Щодо проблем державного регулювання інвестиційних процесів будівництва соціального житла у Швеції, що практика вирішення цієї проблеми така: нове будівництво застосовується рідко й неможливі сім'ї одержують в основному реконструйоване старе житло. Видатки на реконструкцію діляться порівно між державою і муніципалітетами, які здають його неможливим в оренду за зниженою ставкою. Водночас міська влада залишається власником житла і відповідає за технічне обслуговування та ремонт соціального житлового фонду, але неможливі не можуть його викупити. Тому система іпотечного кредитування тут розвинена набагато слабше та побудована на оренді, що цілком доступна завдяки високим пенсіям. Приватні організації, що діють в інтересах неможливих верств у системі обліку потреб і розподілі житла, відсутні, а муніципалітети звітують тільки перед державою. Уряд субсидював знесення застарілих житлових одиниць в деяких частинах Швеції — найчастіше в старих промислових містах. Деякі житлові одиниці були продані кооперативам орендарів, або приватним власникам нерухомості. Орендарі мають найменше прав у цих продажах, вони можуть впливати на судові рішення, але тільки в установленому порядку. Інші житлові одиниці були придбані орендарями, незважаючи на закон, який забороняє продаж, що може наражати на небезпеку функціонування справедливої рентної системи у Швеції. Право купувати поширюється також на орендовані приватні будинки. В період нового будівництва муніципальний сектор

знаходиться у дуже доброму стані, його частка в новому будівництві приблизно відповідає його частці в загальному обсягу житлового фонду (близько 20 %) [4].

Втім, мільйони громадян живуть у відносній бідності і систематично позбавляються переваг благополучного суспільства. Відтак соціальний найм житла є поширеним способом забезпечення населення житлом.

Для програм фінансування соціального житлового будівництва характерні багатокomпонентність і фінансова складність, рідко необхідні в комерційному будівництві. Європейська федерація соціального житлового господарства глибоко проаналізувала програму фінансування в шести європейських країнах, в якій демонструється, що типові схеми для фінансування новобудов у Франції на 76,5 % складаються з кредитів, на 10 % — з активів суб'єктів, що надають житло, на 8 % — з дотацій місцевих органів влади, на 3 % — з державних дотацій і на 2,5 % — з дотацій роботодавців. У Данії розповсюджені програми фінансування, що на 2 % складаються з преміальної надбавки мешканців, на 14 % — з муніципальних дотацій і на 84 % — з гарантованої позики (гарантована муніципалітетом). У Великобританії здебільшого використовуються програми перехресного субсидування; це відбувається, коли комерційні об'єкти використовуються для фінансування будівництва 20 % соціального житла [5].

На даний момент у сфері інвестування соціального житла існує дві проблеми: зростання потреб і скорочення фінансування. Кількість домо-

господарств, зареєстрованих у списках на отримання соціального житла в державах, зростає з початку світової фінансової кризи. Однак внаслідок кризи скорочення державних витрат стало необхідним і неминучим. Це призвело до непропорційних наслідків в житловому секторі. Всюди існує потреба в безпечному гідному житлі, доступному при найнижчих рівнях доходів. Внаслідок світової фінансової кризи змінився і контекст, в якому функціонували системи житлового господарства, і його майбутнє є невизначеним. В минулому соціальний житловий фонд міг використовуватися для надання житла вразливим і малозабезпеченим групам населення в більшості європейських держав. Однак, внаслідок нинішньої кризи потреби в соціальному житлі не тільки збільшилися, але і диверсифікувалися. У житлі мають потребу особи похилого віку, молодь (особи, які вперше купують нерухомість), домогосподарства із середнім доходом, а також вразливі верстви населення і особливі групи.

У будівництво житлового соціального фонду активно залучає активи Європейський інвестиційний банк (далі — ЄІБ). ЄІБ щодо житлового господарства працює за принципом субсидіарності Європейського союзу. Однак для цього банку житлове господарство та соціальне житло не є основним сектором діяльності. Соціальний житловий сектор виріс ще більше останнім часом в результаті попиту на фінансові продукти для його підтримки. ЄІБ реагує на попит на кредити, тоді, і в тому випадку, якщо банку повідомляється про них у вигляді конкретних проектів. Пред-

ставники ЄІБ підкреслювали, що він є органом, таким, що підтримує політику у сфері соціального житла, тому не розробляє політику, а реагує на неї (на національному рівні). В цілому банк фінансує деякі програми фінансово доступного і соціального житла як складової місцевих інтеграційних і інклюзивних планів сталого міського розвитку та житлової політики, які відповідають критеріям відбору ЄІБ для цього сектора.

У Міжнародному валютному фонді зазначають, що участь уряду в ринку іпотечних кредитів, крім іншого, є дорогим з точки зору державного фінансування, і водночас воно виявилось не дуже ефективним щодо збільшення кількості житла, що перебуває у власності [6]. Приводяться доводи про те, що державне втручання в іпотечному секторі спрямоване на фінансування інституту домоволодіння і є причиною фінансової нестабільності і підвищення цін на житло. Дуже мало уваги приділяється основним зв'язкам між фінансовими ринками і динамікою ринків житла. Унаслідок проведеної раніше фінансової політики і світової фінансової кризи житлова криза не тільки призвела до збільшення потреб в житлі, але і дестабілізувала національні банки в деяких країнах з розвинутою економікою. Фахівці підкреслюють, що це є проблемою, оскільки іпотечні кредити частково фінансуються на міжнародних ринках капіталу. Через падіння цін на житло іпотечні кредити подорожчали порівняно з закладеною вартістю житла. Багато людей на сьогодні мають негативні активи, особливо ті, хто вийшов на ринок після 2007 р. У ряді країн Західної

Європи правила отримання доступу до іпотечних кредитів стали більш суворими, а критерії для їх отримання посилилися. Багато людей не в змозі придбати житло. Крім того, якщо вони не мають права на соціальне житло, то вони стають залежними від невеликого сектора приватного житла, що орендується за дуже високою орендною платою.

**Висновки.** Звертаючи увагу на проблеми, у сфері забезпечення соціальним житлом населення та регулювання інвестиційних процесів в цій самій сфері, можемо зауважити, що об'єднавши зусилля держави і приватного капіталу, є можливість зводити соціальні житлові будови і в значно більших обсягах. Важливим також є факт, що уряди країн – членів ЄС все частіше приймають рішення про запровадження можливості подальшого викупу соціального житла. Таким чином, соціальний житловий фонд перетворюється на доступний, поступово вирішується проблема нестачі соціальних житлових помешкань, відбувається коригування соціальної поведінки малозабезпечених громадян. Таким чином, складається дуже розгалужена й надзвичайно гнучка система забезпечення нужденних недорогим житлом за участю всіх структур суспільства – держави, місцевої влади, бізнесу – і чітким розподілом функцій і взаємною відповідальністю.

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Досвід житлової політики зарубіжних країн. [Електронний ресурс]. – Доступний з <http://old.niss.gov.ua/Monitor/May08/10.htm>

2. Яка ситуація із соціальним житлом в Європі? [Електронний ресурс]. – Доступний з <https://news.finance.ua/ua/news/-/133767/yaka-sytuatsiya-iz-sotsialnym-zhytloom-zakordonom>
3. Шевчук Т. В. Забезпечення населення соціальним житлом: світовий досвід / Т. В. Шевчук // Наук. вісн. НЛТУ України. – 2014. – Вип. 24.5. – С. 309–315. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvnlntu\\_2014\\_24](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvnlntu_2014_24)
4. Ничиторенко С. В. Інституційні основи моделі соціального житла: міжнародний досвід та напрями використання. – Режим доступу: [http://journals.khnu.km.ua/vestnik/pdf/ekon/2012\\_1/247-252.pdf](http://journals.khnu.km.ua/vestnik/pdf/ekon/2012_1/247-252.pdf)
5. Социальное жилье в регионе ЕЭК ООН Модели, тенденции и вызовы [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/Social\\_Housing\\_in\\_UNECE\\_region.rus.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/Social_Housing_in_UNECE_region.rus.pdf)
6. МВФ Международный валютный фонд (2011 г.). Доклад о глобальной финансовой стабильности Durable Financial Stability: Getting There from Here. IMF World Economic and Financial Surveys. – Режим доступа: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2011/01/pdf/text.pdf>

## **REFERENCES**

1. Dosvid zhytlovoi polityky zarubizhnykh krain [Experience of housing policy of foreign countries]. (n.d.). old.niss.gov.ua. Retrieved from <http://old.niss.gov.ua/Monitor/May08/10.htm> [in Ukrainian].
2. Yaka sytuatsiia iz sotsialnym zhytloom v Yevropi? [What is the situation with social housing in Europe?]. (2008). news.finance.ua. Retrieved from <https://news.finance.ua/ua/news/-/133767/yaka-sytuatsiya-iz-sotsialnym-zhytloom-zakordonom>



- sotsialnym-zhytlom-zakordonom [in Ukrainian].
3. *Shevchuk T. V.* (2014). Zabezpechennia naseleння sotsialnym zhytlom: svitovyi dosvid [Provision of the population with social housing: world experience]. *Naukovyi visnyk NLTU Ukrainy – Scientific Bulletin of NLTU of Ukraine*, 24.5, 309-315. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvnl\\_tu\\_2014\\_24](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvnl_tu_2014_24) [in Ukrainian].
  4. *Nychyporenko S. V.* (2012). Instytut-siini osnovy modeli sotsialnoho zhytla: mizhnarodnyi dosvid ta napriamy vykorystannia [Institutional Foundations of a Social Housing Model: International Experience and Directions of Use]. *Visnyk Khmelnytskoho natsionalnoho universytetu – Bulletin of Khmelnytsky National University*, 1, 247–252. Retrieved from [http://journals.khnu.km.ua/vestnik/pdf/ekon/2012\\_1/247-252.pdf](http://journals.khnu.km.ua/vestnik/pdf/ekon/2012_1/247-252.pdf) [in Ukrainian].
  5. *Sotsialnoe zhylie v regione EEK OON. Modeli, tendentsii i vyzovy* [Social housing in the UNECE region Models, trends and challenges]. (2018). [www.unece.org](http://www.unece.org). Retrieved from [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/Social\\_Housing\\_in\\_UNECE\\_region\\_rus.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/Social_Housing_in_UNECE_region_rus.pdf) [in Russian].
  6. *World Economic and Financial Surveys. INTERNATIONAL MONETARY FUND. Durable Financial Stability. Getting There from Here* (2011). [www.imf.org](http://www.imf.org). Retrieved from <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2011/01/pdf/text.pdf> [in Russian].