



СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ НЕОБХОДИМОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ФОНДА СОЦИАЛЬНОГО ЖИЛЬЯ В РЕГИОНЕ

М. А. Гракова

ГОУ ВПО «Донбасская национальная академия строительства и архитектуры»,

2, ул. Державина, г. Макеевка, ДНР, 86123.

E-mail: m.a.grakova@donnasa.ru

Получена 18 февраля 2019; принята 22 марта 2019.

Аннотация. В статье обоснована необходимость формирования фонда социального жилья в регионе с целью обеспечения защиты социально незащищенных слоев населения. Изучено текущее количественное и качественное состояние жилищного фонда региона: периоды его застройки, уровень технического состояния, показатели общей и жилой площади, уровень благоустройства, состав инженерного оборудования. На основании рассмотренных показателей выявлены основные проблемы жилищного фонда на современном этапе, сформированы выводы относительно направлений дальнейшего развития. Представлены данные о повреждении и восстановлении жилищного фонда в регионе в связи с ведением боевых действий. Установлена необходимость формирования фонда социального жилья на региональном уровне. В качестве предпосылок формирования фонда социального жилья определены организационно-экономические и нормативно-правовые условия разработки программ по формированию фонда социального жилья в регионе.

Ключевые слова: жилищный фонд, социальное жилье, организационно-экономические меры, нормативно-правовое обеспечение.

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНЕ ОБГРУНТУВАННЯ НЕОБХІДНОСТІ ФОРМУВАННЯ ФОНДУ СОЦІАЛЬНОГО ЖИТЛА В РЕГІОНІ

М. А. Гракова

ДОНУ ВПО «Донбаська національна академія будівництва і архітектури»,

2, вул. Державіна, м. Макіївка, ДНР, 86123.

E-mail: m.a.grakova@donnasa.ru

Отримана 18 лютого 2019; прийнята 22 березня 2019.

Анотація. У статті обґрунтовано необхідність формування фонду соціального житла в регіоні з метою забезпечення захисту соціально незахищених верств населення. Вивчено поточний кількісний і якісний стан житлового фонду регіону: періоди його забудови, рівень технічного стану, показники загальної та житлової площі, рівень благоустрою, склад інженерного обладнання. На підставі розглянутих показників виявлено основні проблеми житлового фонду на сучасному етапі, сформовані висновки щодо напрямків подальшого розвитку. Представлено дані про пошкодження і відновлення житлового фонду в регіоні у зв'язку з веденням бойових дій. Встановлено необхідність формування фонду соціального житла на регіональному рівні. За передумови формування фонду соціального житла визначено організаційно-економічні та нормативно-правові умови розробки програм по формуванню фонду соціального житла в регіоні.

Ключові слова: житловий фонд, соціальне житло, організаційно-економічні заходи, нормативно-правове забезпечення.

SOCIO-ECONOMIC JUSTIFICATION OF THE NEED FOR THE FORMATION OF THE SOCIAL HOUSING FUND IN THE REGION

Marina Grakova

Donbas National Academy of Civil Engineering and Architecture,

2, Derzhavina Str., Makeyevka, DPR, 86123.

E-mail: m.a.grakova@donnasa.ru

Received 18 February 2019; accepted 22 March 2019.

Abstract. The article substantiates the need to form a social housing fund in the region in order to ensure the protection of socially unprotected segments of the population. The current quantitative and qualitative state of the housing stock of the region has been studied: periods of its development, level of technical condition, indicators of total and living space, level of improvement, composition of engineering equipment. On the basis of the considered indicators, the main problems of the housing stock at the present stage are revealed, conclusions are drawn up regarding the directions of further development. Data on damage and restoration of the housing stock in the region in connection with the conduct of hostilities are presented. The necessity of forming a social housing fund at the regional level has been established. As the prerequisites for the formation of a social housing fund, organizational, economic and regulatory conditions for the development of programs for the formation of a social housing fund in the region are defined.

Keywords: housing stock, social housing, organizational and economic measures, regulatory support.

Формулировка проблемы

Важным направлением социально-экономических преобразований любого государства является развитие жилищной сферы, формирующей среду жизнедеятельности человека и общества. Жилищная сфера имеет четко выраженный социальный характер и требует к себе постоянного внимания со стороны государственных и региональных органов власти. Доминирующие в настоящее время в мире тенденции передачи функций управления жилищной сферой на уровень региональных властей во многом оправданы, поскольку формирование обоснованной стратегии и разработка конкретных мероприятий требует учета специфики социального и экономического развития территории, существующего уровня состояния жилищного фонда региона, тенденций изменения демографической ситуации, прочих региональных особенностей.

Анализ последних исследований и публикаций

Исследование вопросов формирования фонда социального жилья, в том числе на региональном уровне, в последнее время актуализируется ввиду потребности в нем. Исследование работ по проблемам формирования социального жилья

свидетельствует, что наиболее изучаемыми являются вопросы архитектурно-планировочных особенностей социального жилья [1–3], механизмы предоставления социального жилья [4–5], финансирование строительства социального жилья [6; 15]. Представленные исследования рассматривают различные подходы к решению вопроса социального жилья для государства и населения, однако в совокупности формируют научные направления развития данного сегмента рынка недвижимости. Социальная значимость данного вопроса, а также возрастающая потребность в социальном жилье со стороны населения при его недостаточном предложении позволяют утверждать, что исследования по данной теме необходимо продолжать.

Цель исследования

Целью научной статьи является обоснование необходимости формирования фонда социального жилья в регионе, исходя из сложившихся социально-экономических условий, количественных и качественных показателей жилищного фонда, а также определение организационно-экономических мероприятий и

нормативно-правового обоснования, необходимых для разработки региональных программ формирования фонда социального жилья.

Основной материал

Ситуация в жилищной сфере, сложившаяся в настоящее время в регионе, является сложной, неоднозначной и требующей скорейших решений со стороны региональных органов власти. С одной стороны, она характеризуется рядом проблем, сформированных за период реформирования жилищно-коммунального хозяйства и жилищной сферы региона за 1991–2013 гг. и нерешенных до сих пор. Среди проблем данной группы следует выделить количественный аспект (несоответствие количественных показателей жилищного фонда потребностям в нем); эксплуатационный аспект (несоответствие потребительских свойств жилищного фонда современным требованиям к объектам недвижимости, в т. ч. требованиям современных нормативных документов); структурный аспект (несоответствие структуры жилищного фонда демографической структуре населения) и др. С другой стороны – проведение военных действий на территории региона (2014–2019 гг.) повлекло за собой усугубление ситуации в жилищной

сфере, перенесены акценты при формировании региональной жилищной политики с поддержания состояния жилищного фонда к необходимости его восстановления и развития. Исходя из сложившейся социально-экономической и политической ситуации, современное правовое регулирование жилищных отношений на региональном уровне должно исходить из концепции восстановления утраченного жилищного фонда и доведения жилой площади в регионе до социальных норм.

Разработка обоснованных решений по совершенствованию текущего состояния жилищного фонда должна базироваться на информации о его сущности и текущем состоянии.

Изучение нормативных документов в области жилищного права (таблица 1) позволяет утверждать, что понятие жилищного фонда используется для характеристики совокупности жилых помещений в приложении отдельного государства. Жилищный фонд не является однородным по своей структуре. Ключевыми признаками классификации жилищного фонда являются форма собственности и функциональное назначение, что нашло отражение в положениях проекта Жилищного кодекса Донецкой Народной Республики [7].

Таблица 1. Характеристика и классификация жилищного фонда в нормативных документах отдельных государств

1	Нормативный документ				
	2	3	4	5	6
Положения нормативных документов	Проект Жилищного кодекса Донецкой Народной Республики [7]	Жилищный кодекс Российской Федерации [8]	Жилищный кодекс Украинской ССР [9]	Жилищный кодекс Республики Беларусь [10]	Закон Республики Казахстан «О жилищных отношениях» от 16.04.1997 г. №94-І [11]
Трактовка термина «жилищный фонд»	совокупность всех форм жилья (жилища), находящегося на территории Донецкой Народной Республики (ст. 1)	совокупность всех жилых помещений, находящихся на территории Российской Федерации (ст. 19, п. 1).	жилье дома, а также жилье помещения в других зданиях, находящиеся на территории Украинской ССР (Украины) (ст. 4).	совокупность жилых помещений государственного и частного жилищных фондов (ст. 1, п. 13).	находящиеся на территории Республики Казахстан жилища всех форм собственности (ст. 2, п. 44).

Окончание таблицы 1

1	2	3	4	5	6
Трактовка термина «жилые (жилище)», «жилое помещение»	квартира, комната в жилом доме, многоквартирный жилой дом, жилой блок / секция в общежитии, предназначенные и пригодные для проживания людей и принятые в эксплуатацию в установленном порядке (ст. 1).	изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и пригодным для постоянного проживания граждан (ст. 15, п. 2). К жилым помещениям относятся: 1) жилой дом, часть жилого дома; 2) квартира, часть квартиры; 3) комната (ст. 16, п. 1).	регламентируется косвенно: жилые дома и жилые помещения, квартиры в многоквартирных жилых домах, усадебные (одноквартирные) жилые дома, а также жилые помещения в зданиях всех форм собственности (ст. 4).	предназначенное для проживания граждан помещение, отапливаемое, имеющее естественное освещение и соответствующее санитарным нормам, правилам и гигиеническим нормативам и иным техническим требованиям, предъявляемым к жилым помещениям (ст. 1, п. 14)	отдельная жилая единица (индивидуальный жилой дом, квартира, комната в общежитии), предназначенная и используемая для постоянного проживания, отвечающая установленным санитарно-эпидемиологическим, техническим и другим обязательным требованиям (ст. 2, п. 28).
Признаки классификации жилищного фонда	<ul style="list-style-type: none"> • форма собственности (частный, государственный, муниципальный) (ст. 14). • функциональное назначение (общего назначения, специального назначения (социального и специализированного назначения), индивидуальный, коммерческого использования) (ст. 15). 	<ul style="list-style-type: none"> • форма собственности (частный, государственный, муниципальный) (ст. 19, п. 2). • функциональное назначение (социального использования, специализированный, индивидуальный, коммерческого использования) (ст. 19, п. 3). 	<ul style="list-style-type: none"> • форма собственности (государственный, общественный, фонд жилищно-строительных кооперативов, частный, социального назначения) (ст. 4). 	<ul style="list-style-type: none"> • форма собственности (государственный (республиканский, коммунальный), частный (граждан, организаций негосударственной формы собственности) (ст. 10, п. 2, 4). 	<ul style="list-style-type: none"> • форма собственности (частный, государственный) (ст. 5, п. 1).

Формирование на уровне региона концепции и стратегии жилищной обеспеченности должно базироваться на всестороннем анализе текущего состояния жилищного фонда, его количественных и качественных показателях.

В таблице 2 представлена информация о количественных характеристиках объектов регионального жилищного фонда в разрезе территориальных образований по состоянию на 01.04.2016 г.

Согласно представленным статистическим данным на территории региона размещено и эксплуатируется 25 440 объектов жилищного фонда. Их преимущественное размещение наблюдается в крупных городах, являющихся промышленными центрами. Лидерами по количеству объектов недвижимости являются города Донецк, Макеевка и Горловка. Общее количество объектов жилищного фонда, сосредоточенное на территории трех городов региона,

Таблица 2. Количественная характеристика объектов жилищного фонда Донецкой Народной Республики (по состоянию на 01.04.2016 г.)

Территориальная единица	Количество объектов, ед.	% от общего количества	Территориальная единица	Количество объектов, ед.	% от общего количества
Горловка	3 215	12,64	Снежное	545	2,14
Дебальцево	287	1,13	Торез	1010	3,97
Докучаевск	181	0,71	Углегорск	126	0,50
Донецк	10 155	39,92	Харцызск	389	1,53
Енакиево	1 751	6,88	Шахтерск	877	3,45
Ждановка	200	0,79	Амвросиевский район	99	0,39
Зугресс	162	0,64	Новоазовский район	46	0,18
Иловайск	112	0,44	Старобешевский район	328	1,29
Кировское	242	0,95	Тельмановский район	44	0,17
Макеевка	5 305	20,85	Ясиноватский район	366	1,44

составляет 73,41 % от их общего количества. Данное распределение имеет социально-экономические предпосылки, поскольку представленные города формируют Донецко-Макеевскую и Горловско-Енакиевскую агломерации, на территории которых размещено

более 90 % промышленного производства, а также проживает около 75 % населения региона.

Характеристика жилищного фонда региона по периодам застройки, общей и жилой площади, уровню благоустройства, составу инженерного оборудования представлены на рисунке 1.

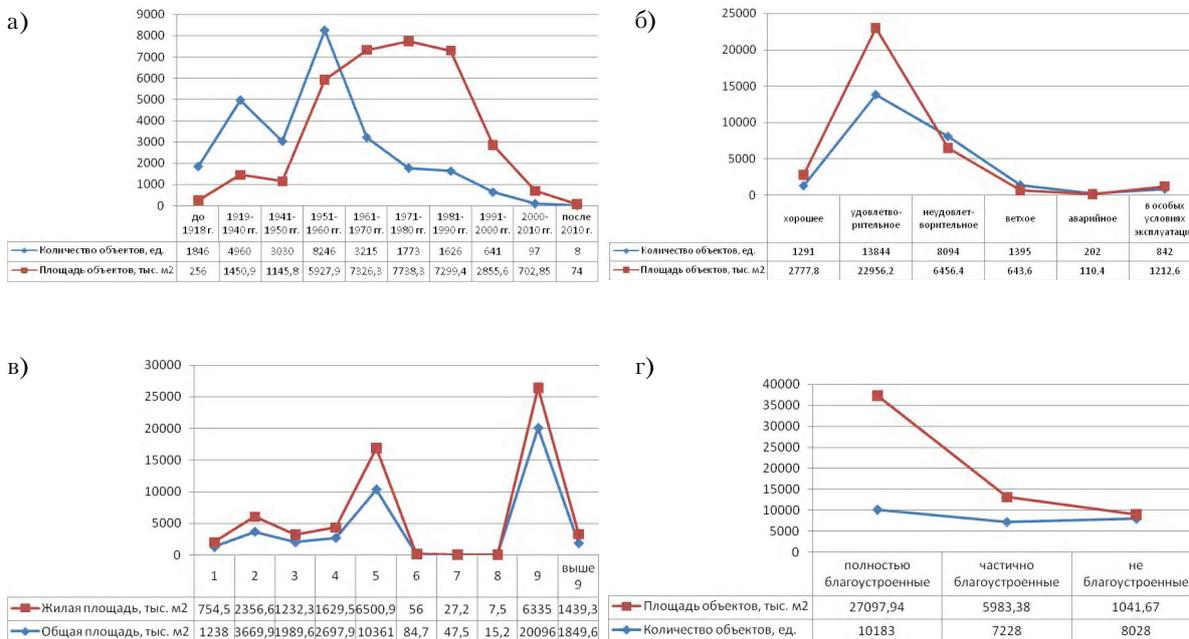


Рисунок 1. Качественная характеристика объектов жилищного фонда Донецкой Народной Республики (по состоянию на 01.04.2016 г.): а) характеристика жилищного фонда по периодам застройки; б) характеристика жилищного фонда по уровню технического состояния; в) характеристика жилищного фонда по показателям общей и жилой площади; г) характеристика жилищного фонда по уровню благоустройства.

Информация о периодах застройки жилищного фонда региона (рисунок 1а), определяет степень благоустройства, тип и планировку жилых домов, используемые материалы и во многом влияет на уровень морального и физического износа объектов. Согласно представленным данным, увеличение количества объектов жилищного фонда региона наблюдалась в послереволюционный период (1919–1941 гг.), а также в 1951–1960 гг. Общее количество возведенных за данный период жилых домов составляет 13 206 или 51,9 % объектов жилищного фонда эксплуатируемых в настоящее время. Однако исследование показателя площади возведенных объектов позволяет утверждать, что наиболее продуктивным периодом строительства, непосредственно влияющим на уровень жилищной обеспеченности в регионе, является период 1951–1990 гг. Площадь возведенных за это время объектов составляет 28 291,9 тыс. м² или 81,36 % от эксплуатируемой в настоящее время площади жилищного фонда.

Периоды постройки объектов жилищного фонда оказывают непосредственное влияние на уровень их технического состояния, данные по которому представлены на рисунке 1б. Так, 1 291 жилой дом (5 % объектов жилой недвижимости) имеет уровень физического износа менее 20 %. 13 844 жилых дома (54,4 % объектов жилой недвижимости) имеют уровень физического износа до 40 %, оставшиеся 10 488 жилых домов (40,6 % объектов жилой недвижимости) относятся к категориям аварийного, ветхого жилья и имеют высокий уровень физического износа (41 % и выше). Уровень физического износа в разрезе площадей объектов жилищного фонда повторяет те же тенденции, что и по количеству объектов. Представленные данные свидетельствуют о необходимости формирования региональной жилищной политики с учетом мероприятий по модернизации, реновации и новому строительству жилых зданий.

Одной из наиболее важных социально-экономических характеристик объектов жилищного фонда региона является их общая и жилая

площадь. Данные показатели интересны с позиции определения жилищной обеспеченности населения, размера коммунальных платежей, налоговых выплат и т. д. Показатели общей и жилой площади объектов недвижимости Донецкой Народной Республики представлены на рисунке 1в. Результаты анализа свидетельствуют, что общая площадь объектов жилищного фонда Донецкой Народной Республики составляет 42 049 тыс. м², жилая площадь – 20 338,8 тыс. м². При этом наибольший объем общей и жилой площадей дают девяти-, пяти- и двухэтажные дома (81,2 % общей площади и 74,6 % жилой площади).

Важным социальным показателем характеристики объектов жилой недвижимости является уровень их благоустройства. Традиционно степень благоустройства определяется наличием внутридомовых инженерных коммуникаций и оборудования, используемых для оказания жилищно-коммунальных услуг применительно к условиям определенного населенного пункта. Информация по уровню благоустройства объектов жилищного фонда региона представлена на рисунке 1г, данные которого иллюстрирует, что к категории полностью благоустроенного жилья относятся 10 183 жилых дома (40 % объектов жилой недвижимости), к категории частично благоустроенного жилья – 7 228 жилых жом (28,4 % объектов жилой недвижимости), к категории неблагустроенного жилья относятся 8 028 жилых домов или 31,6 % объектов жилой недвижимости. Если рассматривать данную характеристику, учитывая площадь объектов жилищного фонда, то полностью благоустроенными являются 79 % объектов жилой недвижимости, частично благоустроенными – 18 % объектов, не благоустроенными являются 3 % жилых домов.

Исследование уровня благоустройства объектов жилищного фонда необходимо рассматривать в привязке к составу инженерного оборудования, данные по которому представлены в таблице 3.

Таблица 3. Характеристика объектов жилищного фонда Донецкой Народной Республики по составу инженерного оборудования (по состоянию на 01.04.2016 г.)

Показатель	Итого	% от общего количества
Водоснабжение и канализация		
Водопровод центральный, домов	18 570	72,99
Скважина, домов	29	0,11
Канализация центральная, домов	16 491	64,82
Отопление, вентиляция и кондиционирование		
Отопление центральное, домов	12 281	48,27
Отопление автономное, домов	2 020	7,94
Горячее водоснабжение центральное, домов	1 757	6,91
Горячее водоснабжение автономное (бойлерное), домов	150	0,59
Газоснабжение		
Газоснабжение центральное, домов	12 022	47,25
Баллонный газ, домов	2	0,01
Газовые колонки, домов	5 712	22,45
Санитарная очистка		
Мусоропровод, домов	2 114	8,31
Контейнерные площадки, домов	13 895	54,61
Лифтовое хозяйство		
Обеспеченность пассажирскими лифтами, домов	2 134	8,39
Обеспеченность грузовыми лифтами, домов	86	0,34

Представленные данные позволяют утверждать, что обеспеченность водоснабжением составляет 73,1 % от количества объектов жилищного фонда Донецкой Народной Республики. Обеспеченность центральной канализацией составляет 64,82 % от общего количества объектов жилой недвижимости. Уровень обеспеченности центральным и автономным (бойлерным) горячим водоснабжением составляет 7,5 % от общего количества жилых домов региона. Количество объектов жилищного фонда с центральным и автономным отоплением составляет 56,21 % от общего количества объектов жилой недвижимости. Центральным и баллонным газоснабжением обеспечено 47,26 % жилых домов. Газовые колонки установлены на 22,45 % объектов жилой недвижимости. Обеспеченность мусоропроводами и контейнерными площадками для сбора мусора составляет 62,92 % от общего количества жилых домов. Лифтовое хозяйство предусмотрено в 8,73 % жилых домов.

Представленное исследование количественных и качественных характеристик жилищного фонда Донецкой Народной Республики позволило установить главные проблемы его эксплуатации, решение которых позволит решить ряд

социально-экономических проблем и улучшить качество жизни населения региона. Среди основных следует выделить следующие проблемные аспекты эксплуатации объектов жилищного фонда:

- около 25 % объектов жилищного фонда региона эксплуатируется свыше 75 лет;
- порядка 9,6 % объектов жилищного фонда относится к ветхому и аварийному жилью;
- отсутствие нового строительства объектов жилищного фонда;
- преимущественное осуществление восстановительных ремонтов, осуществление капитальных ремонтов на 5...10 % от потребности в них;
- высокий уровень износа инженерного оборудования, преимущественное осуществление текущих и восстановительных ремонтов и т. д.

Представленная ситуация в жилищном фонде региона усугубляется проведением военных действий, в результате чего повреждаются объекты жилой недвижимости. Информация о повреждениях объектов жилищного фонда представлена в таблице 4.

Таблица 4. Информация о повреждении и восстановлении объектов жилищного фонда Донецкой Народной Республики в разрезе территориальных образований (по состоянию на 20.10.2016 г.)

Территориальная единица	Повреждено жилых домов			Восстановлено жилых домов	
	незначительно	значительно	не подлежит восстановлению	поврежденных незначительно	поврежденных значительно
1	2	3	4	5	6
Горловка	639	186	9*	196	106
Дебальцево	40	162	23	0	0
Докучаевск	119	6	0	0	0
Донецк	1 921	216	12	429	0
Енакиево	88	117	3	13	5
Ждановка	50	14	1	7	4
Зугресс	41	3	0	4	0
Иловайск	9	27	10	7	7
Кировское	102	12	1	73	3
Макеевка	204	23	2	88	2
Снежное	15	13	0	8	0
Торез	27	2	0	8	0
Харцизск	26	5	0	5	0
Шахтерск	28	19	5	12	4
Амвросиевский район	1	5	0	0	3
Тельмановский район	41	1	0	1	0
Ясиноватский район**	130	44	0	0	1
Итого	3 481	855	66	851	135

* в г. Горловка 1 жилой дом из категории не подлежащих восстановлению был восстановлен;

** в г. Ясиноватая из 278 жилых домов по 104 жилым домам не проводились обследования в связи с ведением боевых действий.

Представленная информация свидетельствует о том, что за период исследования на территории региона различные уровни повреждения получили 4 402 объекта жилищного фонда. При этом незначительно были разрушены 3 481 жилых домов (79 % от общего количества поврежденных объектов), значительно разрушенными являлись 855 жилых домов (19,4 % от общего количества поврежденных объектов), не подлежат восстановлению 66 жилых домов (1,6 % от общего количества поврежденных объектов). В территориальном разрезе наибольшие повреждения объектов жилищного фонда наблюдаются в таких городах как Донецк, Горловка, Макеевка, Ясиноватая, Докучаевск.

Следует отметить, что на территории Донецкой Народной Республики проводились работы по восстановлению незначительно и

значительно поврежденных объектов жилой недвижимости. В частности, за период исследования было восстановлено 851 жилой дом или 25 % от общего количества поврежденных незначительно объектов, а также 135 жилых домов или 15,8 % от общего количества значительно поврежденных жилых домов. В городе Горловка также был восстановлен 1 жилой дом со значительными разрушениями, не подлежащий восстановлению. Восстановление объектов недвижимости жилищного фонда Донецкой Народной Республики наблюдалось практически во всех территориальных единицах за исключением городов Дебальцево и Докучаевска. Наиболее активное восстановление поврежденных объектов жилищного фонда наблюдалось в городах Кировское (66,1 %), Макеевка (39,3 %), Горловка (36,2 %),

Шахтерск (30,8%), Иловайск (30,4%). Однако если говорить о восстановлении значительно поврежденных объектов жилищного фонда, то тенденции восстановления таких объектов незначительны. Такие работы проводились в отдельных населенных пунктах региона и характеризуются такими показателями:

Амвросиевский район – 60% от количества объектов значительно поврежденных объектов, Горловка – 57%, Ждановка – 28,75%, Иловайск – 25,93%, Кировское – 25%, Шахтерск – 21%, Енакиево – 4,27%, Ясиноватский район – 2,27%. Представленная информация иллюстрируется данными рисунка 2.



Рисунок 2. Характеристика восстановления объектов жилищного фонда Донецкой Народной Республики (по состоянию на 20.10.2016 г.).

В свете сложившихся тенденций относительно текущего состояния жилищного фонда Донецкой Народной Республики, уровня разрушений и восстановления объектов жилой недвижимости, основной целью жилищной политики на региональном уровне должно являться обеспечение социальных гарантий населению, в том числе в сфере жилищных отношений, а также формирование регионального рынка социального жилья. Данный тезис задекларирован в Конструкции Донецкой Народной Республики, статья 33 которой гласит «Каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища... Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами» [12].

Необходимость формирования рынка социального жилья на региональном уровне на данном этапе развития обуславливается стагнацией рынка строительной продукции в регионе, низким уровнем платежеспособного спроса на жилье, а также отсутствием доступных гражданских кредитных механизмов для населения.

Определяющими вопросами данного этапа развития жилищной политики Донецкой Народной Республики должны стать: реконструкция, модернизация, восстановление и строительство объектов жилой недвижимости всех форм собственности; создание условий для производства строительных материалов из местного сырья; создание условий конкурентной среды как для строительных организаций, так и для организаций, обслуживающих жилищный фонд; государственная поддержка социально незащищенных категорий граждан в улучшении

жилищных условий, в том числе пострадавших в результате проведения боевых действий.

Необходимость формирования фонда социального жилья определяется на законодательном уровне многих государств. Исходя из данных таблицы 1, наличие жилья социального использования предусмотрено в таких государствах как Российская Федерация (ст. 19, п. 3 Жилищного кодекса Российской Федерации) [8], Украина (ст. 4 Жилищного кодекса Украинской

ССР [9]; Закон Украины «О жилищном фонде социального назначения» от 12.01.2006 г. № 3334–IV) [13]. В статье 15 проекта Жилищного кодекса Донецкой Народной Республики также рассматривается необходимость формирования социального жилья как составляющей жилищного фонда специального назначения [7]. Характеристика сущности социального жилья в представленных выше нормативных документах отображена в таблице 5.

Таблица 5. Определение социального жилья в нормативно-правовых документах отдельных государств

Нормативно-правовой документ	Сущность термина «социальное жилье»
Проект Жилищного кодекса Донецкой Народной Республики [7]	жилье всех форм собственности, которое предоставляется на бесплатной основе гражданам Донецкой Народной Республики, нуждающимся в социальной защите, из жилищного фонда социального назначения на основе договора социального найма (аренды) на установленный срок (ст. 1)
Жилищный кодекс Российской Федерации [8]	совокупность предоставляемых гражданам по договорам социального найма жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов, а также предоставляемых гражданам по договорам найма жилищного фонда социального использования жилых помещений государственного, муниципального и частного жилищных фондов (ст. 19, п. 3)
Жилищный кодекс Украинской ССР [9]	квартиры в многоквартирных жилых домах, усадебные (одноквартирные) жилые дома, а также жилые помещения в других строениях всех форм собственности, которые предоставляются гражданам, которые в соответствии с законом нуждаются в социальной защите (ст. 4)
Закон Украины «О жилищном фонде социального назначения» [13]	жилье всех форм собственности (кроме социальных общежитий) из жилищного фонда социального назначения, которое бесплатно предоставляется гражданам Украины, нуждающимся в социальной защите, на основании договора найма на определенный срок (ст. 1)

Анализируя международный опыт, следует отметить, что большинство стран Европейского Союза не имеют официального закрепления термина «социальное жилье». В отдельных государствах используются такие определения, как «жилье в условиях аренды» во Франции, «некоммерческое жилье» в Дании, «народное жилье» в Австрии, «коммунальное жилье» в Швеции и т. д. Представленные термины характеризуют социальное жилье с учетом различных видов жилищного обеспечения, которые существенно отличаются от рыночных механизмов и имеют административные процедуры предоставления [6] или жилищные решения для тех семей, чьи потребности не могут быть удовлетворены в рыночных условиях и для которых существуют правила предоставления [14].

По данным исследователей [6], доля социального жилья в структуре жилищного фонда отдельных государств следующая: Нидерланды – 32 %; Австралия – 23 %; Дания – 19 %, Великобритания – 18 %, Италия – 5,3 %.

Предпосылками формирования фонда социального жилья на региональном уровне должно стать совершенствование законодательной и нормативно-правовой базы в сфере жилищного строительства и жилищных отношений, а также разработка и внедрение в практику хозяйствования организационно-экономических мероприятий, призванных систематизировать условия формирования и предоставления социального жилья для населения.

Формирование фонда социального жилья в связи с его высокой социальной значимостью

возлагается на органы региональной власти. Современные социально-экономические условия, сформированные в регионе, предполагают минимизацию бюджетных затрат по всем направлениям, в том числе и при обеспечении населения социальным жильем. Источниками формирования фонда социального жилья являются первичный и вторичный рынок недвижимости. Использование первого варианта более целесообразно с учетом развития строительной отрасли региона, обеспечения занятости строительных и сопутствующих кадров, создания социальной инфраструктуры, наполнения бюджетов различных уровней, привлечения инвестиционных ресурсов в отрасль, развития регионального рынка строительных материалов и т. д. Приобретение жилья на вторичном рынке недвижимости является более приемлемым с позиции экономии бюджетных средств. Учет положительных характеристик каждого из направлений формирования фонда социального жилья позволяет утверждать, что, учитывая социально-экономическое развитие региона, наиболее целесообразным является вариант строительства новых объектов жилой недвижимости.

Существенная экономия средств регионального бюджета может быть достигнута за счет внедрения организационно-экономических мероприятий, касающихся вопросов расчета потребности в социальном жилье, а также имеющихся вариантов его предоставления. Так, для выявления объемов потребности социального жилья на уровне отдельных территориальных образований необходимо сформировать реестр граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий; определить возможности предоставления жилья для нуждающихся исходя из возможностей территориальных образований (используя бесхозное муниципальное жилье). Таким образом, разница показателей потребности в социальном жилье и возможностей его предоставления за счет существующих источников позволит определить необходимые объемы строительства фонда социального жилья на региональном уровне. Впоследствии целесообразно разработать перспективный стратегический план капитального строительства на уровне региона с его разбивкой на текущие и оперативные планы, в

том числе в разрезе отдельных планов территориальных единиц, а также определить порядок очередности предоставления объектов социального жилья в соответствии с категориями населения, нуждающегося в улучшении жилищных условий.

Представленные организационно-экономические мероприятия должны иметь соответствующее законодательное и нормативно-правовое обеспечение. Исследование существующей правовой базы региона по данному вопросу свидетельствует о ее фрагментарности и незавершенности. Ее совершенствование должно осуществляться в направлении создания региональных нормативно-правовых актов, учитывающих особенности социально-экономического развития территории:

- 1) законы и нормативные акты, определяющие региональные аспекты развития жилищной сферы – ускорение принятия Жилищного кодекса Донецкой Народной Республики [7];
- 2) законы и нормативные акты, регулирующие социальные аспекты развития территорий – о прожиточном минимуме населения; о предоставлении льгот на оплату жилья и коммунальные услуги; о жилищно-коммунальных услугах; о налогообложении доходов физических лиц; о жилищном фонде социального назначения и др.;
- 3) законы и нормативные акты, регулирующие порядок предоставления социального жилья для отдельных категорий граждан – о социальной защите отдельных категорий населения (инвалидов, военнослужащих, детей-сирот, лиц, пострадавших в результате боевых действий и др.); о нотариате; об обращениях граждан и др.;
- 4) законы и нормативные акты, регулирующие внебюджетные источники финансирования строительства жилья – об инвестировании, о потребительских обществах финансовой взаимопомощи граждан, о помощи международных финансовых организаций; о приоритетных условиях восстановления территорий, пострадавших в результате боевых действий и т. д.;
- 5) нормативные акты, определяющие требования к проектной и градостроительной документации, организации строительства и качеству строительных работ – о качестве строи-

тельной продукции; об отводе земельных участков под строительство социального жилья; об экспертизе проектной документации; о стимулировании производителей строительных материалов из регионального сырья и др.

Выводы

Проведенный в работе анализ текущего состояния жилищного фонда региона позволяет говорить о необходимости формирования фонда социального жилья, необходимого для удовлетворения потребностей социально незащищенных

слоев населения. На данном этапе развития региона и с целью активизации региональной экономики наиболее целесообразным вариантом решения проблемы создания фонда социального жилья является новое строительство. Базой для формирования региональных программ строительства фонда социального жилья должны стать организационно-экономические мероприятия, касающиеся вопросов определения потребностей в нем, а также соответствующее нормативно-правовое подкрепление, регулирующее и регламентирующее отношения в строительной и жилищной сфере региона.

Литература

1. Потенко, Н. Д. Архитектурно-типологические особенности проектирования жилых домов для социально незащищенной категории городского населения: на примере г. Самары [Текст] : автореф. дис. ... канд. арх-ры : 18.00.02 / Н. Д. Потенко. – Самара, 2002. – 30 с.
2. Крундышев, Б. Л. Архитектурно-геронтологический аспект социального жилища [Текст] / Б. Л. Крундышев // Архитектура и строительство России. 2016. № 1–2. С. 44–57.
3. Меренков, А. В. Социальное жилище: перспективы совершенствования [Текст] / А. В. Меренков, Ю. С. Янковская // Архитектура и строительство России. 2016. № 1–2. С. 58–67.
4. Маркова, С. В. Механизмы обеспечения социальной доступности жилья для граждан России [Текст] : автореф. дис. ...канд. экон. наук : 08.00.05 / С. В. Маркова. – М., 2006. – 33 с.
5. Максименко, А. В. Предоставление социального жилья в условиях постиндустриального общества [Текст] / А. В. Максименко, Н. И. Озеров // Вестник Белгородского юридического института МВД России. 2014. № 2(1). С. 109–113.
6. Pittini, A. Social Housing in the European Union [Text] / A. Pittini // *TECHNE*. 2012. № 4. P. 21–34.
7. Проект Жилищный кодекс Донецкой Народной Республики. Донецк 2016 [Электронный ресурс] / Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Донецкой Народной Республики ; ред. от 25.11.2016 г. – Электрон. дан. – [DocPlayer.ru, 2019]. – Режим доступа : <https://docplayer.ru/26297339Proektzhilishchnyykodeksdoneckoynarodnoyrespublikidoneck2016.html>.
8. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188ФЗ [Электронный ресурс] / Собрание законодательства Российской Федерации ; ред. от 29.07.2017 // КонсультантПлюс. – Электрон. дан. – [М., 1997–2019]. – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51057/.

References

1. Potienko, N. D. Architectural and typological features of the design of residential buildings for the socially unprotected category of the urban population: on the example Samara city [Text]. – Samara, 2002. – 30 p. (in Russian)
2. Krundyshev, B. L. The architectural-gerontological aspect of social housing [Text]. In: *Architecture and Construction of Russia*. 2016. № 1–2. P. 44–57. (in Russian)
3. Merenkov, A. V. ; Yankovskaya, Yu. S. Social Housing: Prospects for Improvement [Text]. In: *Architecture and Construction of Russia*. 2016. № 1–2. P. 58–67. (in Russian)
4. Markova, S. V. Mechanisms for ensuring social affordability of housing for Russian citizens [Text]. – M., 2006. – 33 p. (in Russian)
5. Maksimenko, A. V. ; Ozerov, N. I. Provision of social housing in the post-industrial society [Text]. In: *Bulletin of Belgorod Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2014. № 2(1). P. 109–113. (in Russian)
6. Pittini, A. Social Housing in the European Union [Text]. In: *TECHNE*. 2012. № 4. P. 21–34.
7. The draft Housing Code of Donetsk People's Republic. Donetsk 2016 [Electronic resource]. – Access mode : <https://docplayer.ru/26297339Proektzhilishchnyykodeksdoneckoynarodnoyrespublikidoneck2016.html>. (in Russian)
8. Housing Code of the Russian Federation dated December 29, 2004 № 188ФЗ [Electronic resource]. – Access mode : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51057/. (in Russian)
9. Housing Code of the USSR dated December 30, 1983. № 5464X [Electronic resource]. – Access mode : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KD0003.html. (in Russian)
10. Housing Code of the Republic of Belarus dated September 28, 2012. № 428-3 [Electronic resource]. – Access mode : <http://etalonline.by/document/?regnum=hk1200428>. (in Russian)

9. Житловий кодекс УРСР від 30.06.1983 р. № 5464X [Электронный ресурс] / ВС УССР ; ред. от 01.01.2019 г. // ЛИГА. ЗАКОН. – Электрон. дан. – [К., 1991–2010]. – Режим доступа : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KD0003.html.
10. Жилищный кодекс Республики Беларусь от 28.08.2012 г. №428-З [Электронный ресурс] / Палата представителей Республики Беларусь ; ред. от 13.11.2017 г. // Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. – Электрон. дан. – [Минск, 2003–2019]. – Режим доступа : <http://etalonline.by/document/?regnum=hk1200428>.
11. Закон Республики Казахстан «О жилищных отношениях» от 16.04.1997 г. № 94-І [Электронный ресурс] / Парламент РК ; ред. от 24.05.2018 г. // Информационная система «Параграф». – Электрон. дан. – [Paragraph, 2018]. – Режим доступа : [https://hcsbk.kz/ЗАКОН%20РК%20О%20ЖИЛИЩНЫХ%20ОТНОШЕНИЯХ"%20ОТ%2016.04.1997%20№%2094-І.pdf](https://hcsbk.kz/ЗАКОН%20РК%20О%20ЖИЛИЩНЫХ%20ОТНОШЕНИЯХ).
12. Конституция Донецкой Народной Республики от 14.05.2014 г. [Электронный ресурс] / Верховный Совет Донецкой Народной Республики ; ред. от 30.11.2018 г. – Электрон. дан. – [DNRSOVET.su, 2014]. – Режим доступа : <https://dnrsovet.su/konstitutsiya/>.
13. Закон Украины «О жилищном фонде социального назначения» от 12.01.2006 г. №3334-IV [Электронный ресурс] / Верховна Рада України. – Электрон. дан. – [К., 2006]. – Режим доступа : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T248200.html.
14. Giani, L. Social Housing in Great Britain. Brief reflections on an evolving system [Text] / L. Giani // *TECHNE*. 2012. № 4. P. 53–60.
11. Law of the Republic of Kazakhstan «On Housing Relations» dated April 16, 1997. № 94-I [Electronic resource]. – Access mode : <https://hcsbk.kz/LAW%20PK%20thesectionApproximately20RESIDENTIALRELATIONSHIP%20Rated%20201%04/06/0699%20No%2094-I.pdf>. (in Russian)
12. The Constitution of the Donetsk People's Republic dated May 14, 2014. [Electronic resource]. – Access mode : <https://dnrsovet.su/konstitutsiya/>. (in Russian)
13. The Law of Ukraine «On Housing Social Fund» dated January 12, 2006. № 3334-IV [Electronic resource]. – Access mode : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T248200.html. (in Russian)
14. Giani, L. Social Housing in Great Britain. Brief reflections on an evolving system [Text]. In: *TECHNE*. 2012. № 4. P. 53–60.

Гракова Марина Анатольевна – кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики, экспертизы и управления недвижимостью ГОУ ВПО «Донбасская национальная академия строительства и архитектуры». Научные интересы: управление недвижимостью различного функционального назначения.

Гракова Марина Анатоліївна – кандидат економічних наук, доцент кафедри економіки, експертизи та управління нерухомістю ДООУ ВПО «Донбаська національна академія будівництва і архітектури». Наукові інтереси: управління нерухомістю різного функціонального призначення.

Grakova Marina – Ph.D. (Economics), Associate Professor; Economics, Expertise and Property Management Department; Donbas National Academy of Civil Engineering and Architecture. Scientific interests: property management of various functional purposes.