

*С. В. Петруненко,
аспірант кафедри державного управління та менеджменту,
Національна академія державного управління при Президентові України*

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЖИТЛОВОГО БУДІВНИЦТВА УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ПОБУДОВИ ДОСТУПНОГО ЖИТЛА

В статті досліджено стан державного регулювання будівельної галузі в Україні в контексті будівництва житла, проаналізовано проблемні питання в реалізації механізмів державного регулювання будівництва доступного житла, запропоновано напрями удосконалення механізмів державного регулювання житлового будівництва.

This paper examined government regulation of construction industry in Ukraine in the context of housing, and analyzed issues in the implementation of mechanisms of government regulation of affordable housing, offered directions of improvement of mechanisms of government regulation of housing.

*Ключові слова: державне регулювання, механізми державного регулювання, доступне житло.
Key words: government regulation, mechanisms of government regulation, affordable housing.*

ВСТУП

Питання поліпшення становища у сфері забезпечення громадян України доступним житлом закономірно посідають центральне місце в діяльності органів державної влади. Протиріччя в наукових підходах, щодо вирішення житлової проблеми в Україні роблять питання вироблення ефективних механізмів державного регулювання житлового будівництва надзвичайно актуальними. Розробка механізму державного регулювання будівництва доступного житла матиме суттєвий позитивний ефект для пом'якшення соціальної напруженості та здійснення соціально-економічної підтримки державою громадян.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питання державного регулювання будівельної галузі досліджено в наукових працях багатьох учених і практиків. Вагомий внесок у вирішення цієї проблематики зробили: К. Паливода, А. Беркута, Н. Олійник, О. Костюкевич, В. Федоренко, В. Любаров, А. Стеченко, А. Созанський, В. Омельчук, Є. Белинський, А. Кошева та інші. Важливе значення мають роботи: К. Паливоди щодо ролі капітальних інвестицій ("Капітальні інвестиції на прикладі житлового будівництва в Україні"), А. Беркути про сучасний стан будівельної галузі ("Про сучасний стан та деякі напрями реформування будівельної галузі"), О. Костюкевич про іпотечний ринок в Україні ("Теоретичні аспекти функціонування іпотечного ринку України"), В. Любарова про державне регулювання житлового будівництва ("З окремих питань державного регулювання житлового будівництва"), В. Омельчука про молодіжну житлову політику ("Про формування державної молодіжної житлової політики").

НЕ ВИРІШЕНІ РАНІШЕ ЧАСТИНИ ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ В ТЕОРІЇ І В ПРАКТИЦІ

Однак, незважаючи на наукові досягнення наведених вчених, в їхніх працях лише фрагментарно висвітлюються деякі аспекти державної підтримки житлового будівництва, а самі питання механізмів державного регулювання будівництва доступного для населення житла розглядаються опосередковано в контексті більш глобальних дослідницьких проблем.

Актуальність даного дослідження зумовлена відчутним дефіцитом наукових розробок у сфері вивчення особливостей державного регулювання житлового будівництва в контексті побудови доступного житла, а також об'єктивною значимістю цього питання для розвитку науки державне управління в цілому та підтримки будівництва доступного житла зокрема. На сьогоднішній день вивченню даного питання приділяється недостатня увага в контексті державної підтримки будівельних організацій.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу наукових досліджень присвячених проблемам житлового будівництва, окреслити коло основних проблем сучасного стану державного регулювання житлового будівництва та сформулювати основні пропозиції щодо вдосконалення механізмів державного регулювання будівництва доступного житла.

Зазначена мета зумовила постановку та пошук оптимальних шляхів вирішення таких завдань:

— аналіз особливостей державного регулювання житлового будівництва в умовах різкого скорочення державних капіталовкладень та недостатньому розвитку довгострокового банківського кредитування будівництва;

— огляд світового досвіду механізмів регулювання житловим будівництвом та можливості його запровадження в Україні

— обґрунтування основних напрямів вдосконалення механізмів регулювання житлового будівництва в контексті побудови та придбання доступного житла;

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Забезпечення доступним житлом громадян є надзвичайно болючим та актуальним для України. Сьогодні житлове будівництво, як і будівельна галузь, характеризуються все ще низькими показниками своєї діяльності, а питання її підтримки та подальшого розвитку набули загальнодержавного характеру. Хоча за 2010 рік у житловому будівництві спостерігається позитивна тенденція щодо введення житла в експлуатацію, за 9 місяців 2010 року введено 5248 тис. м² загальної площі житла, що становить 157% до відповідного періоду попереднього року, але галузі ще далеко до показників 2007—2008 років, коли обсяги введення в експлуатацію житла становили 10244 тис. м² (51,23%) та 10496 тис. м² (50%) відповідно [1]. Зниження платоспроможного попиту, здорожчання енергоносіїв і будівельних матеріалів, жорсткі умови іпотечного кредитування спричиняють падіння ринку нерухомості, погіршення фінансового стану будівельних організацій, збільшення обсягів незавершеного будівництва [2].

Поняття житла, його різновиди є динамічними категоріями, що постійно розвиваються, тому закономірним є виникнення таких правових категорій, як "соціальне житло" та "доступне житло", що пояснюється соціальними функціями, які виконує житло у суспільстві. В порівнянні з доступним житлом дослідженням соціального житла та ролі держави в формуванні фонду соціального призначення викликають більший інтерес у вітчизняних науковців. А. Кошева ("Удосконалення ролі української держави щодо розв'язання житлових проблем громадян, які потребують соціального захисту") вбачає ефективним державне регулювання в житловому будівництві шляхом вироблення науково-практичних підходів діагностування, оцінювання, розв'язання житлових проблем громадян, які потребують соціального захисту (багатодітні сім'ї, молоді сім'ї, інваліди). За такого підходу невирішеним залишається житлове питання для громадян, які не підпадають під пільгові категорії, і для них проблема доступності житла постає дуже гостро. На законодавчому рівні активно формується поняття "доступне житло". Використання даного терміна міститься у декількох законодавчих актах: в Указі Президента України № 1077/2007 від 08.11.2007 року "Про заходи щодо будівництва доступного житла в Україні та поліпшення забезпечення громадян житлом" зазначається, що доступне житло — це збудовані і ті, що будуються за державної підтримки, житлові будинки (комплекси) та квартири в багатоквартирних житлових будинках [3]; постанові Кабінету Міністрів України № 1249 від 11.11.2009 року "Про затвердження державної цільової соціально-економічної програми будівництва придбання доступного житла на 2010—2017 роки", проекті Закону України "Про забезпечення громадян доступним житлом", де зазначається, що доступне житло — це житло, що може бути побудоване або придбане громадянами, які потребують поліпшення житлових умов відповідно до законодавства, за власні кошти з наданням таким громадянам державної допомоги; Державна допомога на будівництво (придбання) доступного житла — надання громадянам, які потребують поліпшення житлових умов відповідно до законодавства, адресної цільової фінансової допомоги на будівництво (придбання) доступного житла за державні кошти та державних іпотеч-

них житлових кредитів [4].

З наведених визначень виходить, що державна підтримка виражається у відшкодуванні державою частини вартості житла забудовнику. Такий механізм державного регулювання притаманний країнам не з ринковою економікою, а з командно-адміністративною.

На нашу думку, використання неринкових механізмів державного регулювання, а саме — фінансування житлового будівництва шляхом надання субсидій, субвенцій та різного роду дотацій, є економічно неідеальним. Даний механізм не несе за собою ні стимулюючої ні розвиваючої функції та має одноразовий характер "проїдання". Майже ніде в світі масове будівництво житла не фінансується безпосередньо державою. Вона має виступати ініціатором, розробником і головним координатором програми житлового будівництва. Держава априорі не може забезпечити доступним житлом усіх громадян за власні кошти. На нашу думку, говорити про доступність для населення житла за умови забезпечення його "доступності" шляхом державного фінансування є неможливим для всіх громадян, які потребують забезпечення житлом. Економічна реальність в Україні нині така, що для абсолютної більшості громадян житло є недоступним, тому що немає можливості придбати його за ринковими цінами. В Америці, наприклад, житло вважається доступним, якщо коштує 3—4 річних доходи, важкодоступним — 5—7 річних доходів, недоступним — більше 7—8 річних доходів [5]. За даними звіту "Соціально-економічної розвідки України за 2010 р. Державного комітету статистики України, середній річний дохід громадянина України (розрахований на основі середньомісячної номінальної заробітної плати) становив 26 460 грн. в 2010 році та 21 168 грн. в 2009 р. [1]. Очевидно, що, хоч і річний дохід від заробітної плати громадян зріс в 2010, порівняно з попереднім роком на 20%, на сьогодні є неможливим придбання житла однією працюючою людиною.

В Україні склалася така ситуація, коли забезпечити доступність для населення житла можливо лише за рахунок вироблення механізму інвестування в його будівництво. В умовах ринкової економіки зробити доступним для населення вже побудоване житло є неринковим механізмом, адже він передбачатиме компенсування вартості житла, застосування даного механізму можливе лише для деяких категорій громадян, так зване соціальне житло, та неможливим для широких мас населення.

На сьогоднішній день в умовах кризових явищ як в будівельній галузі, так і економіці в цілому державне регулювання в сфері будівництва доступного житла ґрунтується на дії ряду законодавчих актів: Закон України від 16.09.2008., № 509-VI "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння будівництву", Закон України від 25.12.2008, № 800-VI "Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва", Укази Президента України від 08.11.07 р. № 1077 "Про заходи щодо будівництва доступного житла в Україні та поліпшення забезпечення громадян житлом", від 08.04.09 р. № 231 "Про деякі заходи щодо сприяння добудові житлових об'єктів", постанови Кабінету Міністрів України від 11.11.09 р. № 1249 "Про затвердження Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010—2017 рр.", Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.03.08 р. № 407 "Деякі питання забезпечення будівництва доступного житла".

З огляду на це ми підтримуємо думку, яку висловлюють провідні науковці, які займаються проблемами житлового будівництва, а саме: О.М. Коваленко, К.В. Паливода, А.В. Беркута, П.І. Гайдуцький та інші, про

необхідність створення єдиної законодавчо визначеної державної житлової політики, спрямованої на підвищення інвестиційного попиту, подолання негативних тенденцій і забезпечення розширеного відтворення житла, покращення його утримання та обслуговування.

Іншою істотною проблемою у житловому будівництві є відсутність джерел його фінансування. В першу чергу, це проявляється у вирішенні питання створення сприятливого інвестиційного клімату в Україні, реальних фінансово-кредитних механізмів для стимулювання житлового будівництва та сприяння доступності його для населення. Ринкові умови господарювання вимагають формування нових засад взаємовідносин учасників інвестиційного процесу у будівництві [6, с. 42; 7, с. 117—118]. На сьогоднішній день основним джерелом фінансування житлового будівництва була і залишається іпотека. Дослідженням іпотечного кредитування займаються багато вчених, більшість з них досліджують механізм пільгового фінансування придбання вже побудованого житла. А.М. Кошева вважає, що "державне регулювання в житловій сфері України доцільно спрямувати на виділення значних обсягів бюджетних коштів на ті цільові державні програми, що орієнтовані на співфінансування держави та громадянина". Однак, нашу думку, перспективнішим є дослідження та подальше впровадження в Україні успішного світового досвіду механізмів державного регулювання житлового будівництва, шляхом інвестування в побудову доступного для населення житла, а саме: створення спеціалізованих ощадних фондів та ринкових механізмів залучення коштів громадян. Тоді основою механізму фінансування житлового будівництва буде не сплата, як пропонується в проекті Закону України "Про забезпечення громадян доступним житлом" частини вартості житла, а нагородження коштів майбутніми житловласниками у спеціалізованих ощадних касах. У федеративній республіці Німеччина такий механізм фінансування житлового будівництва застосовується при накопиченні 40—50% від вартості житла, а на залишкову суму з тої ж каси видається позичка з розстрочкою на 6,5—18 років [8]. У Фінляндії і Норвегії надається державний житловий кредит (а не дотація) на поворотній основі, з процентною ставкою нижче ринкової. Перевагами такого кредитування є надання кредитів за нижчими, ніж ринкові ставки, з наданням державних гарантій та можливість кредитувати нове житлове будівництво.

Таким чином, за рахунок інвестованих коштів у будівництво, а не лише в придбання житла громадяни отримують доступне для них житло, а будівельні організації кошти для подальшого розвитку.

Успішна реалізація даних механізмів має бути побудована на чіткій, збалансованій загальнодержавній програмі, яку усі суб'єкти влади і господарської діяльності втілювали б в життя як пріоритетний напрям економічної політики держави.

Крім того, актуальними залишаються і загальні проблеми, характерні для житлового будівництва, зокрема в умовах скорочення інвестиційних пропозицій потребує додаткової уваги питання вдосконалення дозвільно-погоджувальних процедур у будівництві, підвищення ефективності використання інвестицій, а також дотримання учасниками будівництва та органами виконавчої влади всіх рівнів вимог законодавства, що регулює відносини у сфері житлового будівництва [9, с. 8]. Важливим в процесі державного регулювання будівництва доступного для населення житла є прийняття законодавчих актів про відносини між замовником і підрядником, тимчасове внесення змін до закону про ПДВ в частині звільнення від сплати цього податку із обсягів будівельно-монтажних робіт, які виконуються на об'єктах будівництва, реконструкції, ремонту та проектування житла, яке будується за рахунок

всіх джерел фінансування, а також щодо пропорційного зменшення податку на землю під тимчасово законсервованими виробничими потужностями будівельників та багато іншого.

В умовах існування різних форм власності роль державного регулювання житлового будівництва полягає, з одного боку, в забезпеченні юридичного механізму їх реалізації, а з іншого — в спрямованому впливі на ринкові параметри, що забезпечують організацію її функціонування галузі в цілому.

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК

Проблеми житлового будівництва в Україні є надзвичайно гострими та актуальними. Їх розв'язання стане реальним за умови наявності нормативно-правової бази, яка стимулювала б роботу всіх сфер і галузей будівельного комплексу, а також запровадження принципово нового інвестиційного механізму, що забезпечував би надходження до даної сфери економіки коштів з різноманітних джерел фінансування: державних, приватних, комерційних, іноземних.

Визначальною передумовою вирішення житлової проблеми слід вважати не просто нарощування обсягів житлового будівництва, а побудову державної системи планового регулювання і координації цього будівництва. Як знаряддя впровадження в економічне життя ринкових норм і правил найкраще працювала б програма масового інвестування житлового будівництва на ринкових засадах.

На сьогоднішній день в умовах кризових явищ в економіці саме державне сприяння може стати джерелом підтримки будівельної та суміжних з нею галузей економіки. В результаті успішного використання механізмів державного регулювання, зокрема інвестування в побудову житла на ринкових засадах, будуть створені умови, які забезпечать стабільність житлового будівництва та доступність житла для населення.

Подальші наукові дослідження мають бути присвячені розв'язанню вищезазначених проблем. Зокрема, подальшої наукової розробки та відповідного нормативно-правового забезпечення потребує питання вироблення ефективних фінансово-кредитних механізмів будівництва доступного житла.

Література:

1. Матеріали веб-сайту Державного комітету статистики України: <http://www.ukrstat.gov.ua/> "Соціально-економічний розвиток України" за 2010 рік.
2. Відкритий лист-звернення Ради директорів Будівельної палати України/Україна молода. — 24.07.2008. — № 135.
3. Указ Президента України від 08.11.07 р. № 1077 "Про заходи щодо будівництва доступного житла в Україні та поліпшення забезпечення громадян житлом".
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.09 р. № 1249 "Про затвердження Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010—2017 р.
5. Економічна правда — 30 травня 2007 р.: <http://www.epravda.com.ua>
6. Бєлінський Ю. "Методи впливу держави на ринок житла: завдання для розробки житлової політики в Україні" // Економіка України. — 1998 — № 7. — С. 42.
7. Тимофєєв Ю.Е. Досвід залучення приватних інвестицій у житлове будівництво // Фінанси України. — 2001. — № 8. — С. 117—123.
8. Грачев И.Д. Проблемы и перспективы социальной ипотеки // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. — 2004. — № 3(20).
9. Кравченко В.І., Паливода К.В. Фінансування будівництва житла. Кн.1. — Київ: Вид. "Києво-Могилянська академія", 2006. — С. 8.

Стаття надійшла до редакції 22.04.2011 р.