

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИРІШЕННЯ ЖИТЛОВОЇ ПРОБЛЕМИ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена питанням реформування ринкової моделі житлового законодавства України. На основі аналізу вітчизняного та зарубіжного досвід у вирішенні житлових проблем запропоновано модель майбутньої житлової політики України.

Ключові слова: житлове законодавство, ринок житла, житлова політика.

Бершеда Е. Р., Манцевич Ю. Н. Законодательное обеспечение решения жилищной проблемы в Украине.

Статья посвящена вопросам реформирования рыночной модели жилищного законодательства Украины. На основе анализа отечественного и зарубежного опыта в решении жилищных проблем предложена модель будущей жилищной политики Украины.

Ключевые слова: жилищное законодательство, рынок жилья, жилищная политика.

Bersheda Ye. R, Mantsevytch Yu. M. Legislative support for solving the housing problem in Ukraine.

The article is devoted to issues of reforming the market model of housing legislation of Ukraine. It was proposed the model for future housing policy of Ukraine, based on the analysis of domestic and foreign experience in solving housing problems.

Keywords: housing legislation, housing market, housing policy.

Реформування ринкової моделі житлового законодавства України має базуватися на аналізі тенденцій його розвитку та стану правовідносин в житловій сфері.

У перші роки Незалежності України розгляд проблеми забезпечення населення житлом переважно спирався на уявлення та статистику радянського періоду і перебував під впливом патерналістичних очікувань населення. Згодом, із активізацією ринкових відносин почали зростати прибутки забудовників і знижуватися очікування населення, а сучасний стан вирішення житлової проблеми характеризується відмовою від невиправданих очікувань і створенням ринкової структури функціонування житлового господарства як складової всього народногосподарського комплексу.

Проте, переходу на цивілізовані ринкові відносини у сфері житлового законодавства заважає відсутність чіткого розмежування між:

1) зобов'язаннями держави, що пов'язані з реалізацією норм другої частини статті 47 Конституції України «Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону»;

2) встановленням чітких правил і процедур щодо використання всіх інших видів житла.

У Законі України «Про житловий фонд соціального призначення» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2006, № 19-20, ст. 159), чітко визначено критерії для отримання житла «за доступну плату». У другій частині статті 2 зазначено, що користування соціальним житлом є платним. Плата за соціальне житло, визначена статтею 28 цього Закону, складається з плати, яка вноситься безпосередньо наймачем, та державної допомоги, що надається відповідно до закону. А у другій частині статті 10 цього ж Закону визначено, що правом взяття на соціальний квартирний облік користуються громадяни України:

а) для яких таке житло є єдиним місцем проживання або які мають право на поліпшення житлових умов відповідно до закону;

б) середньомісячний сукупний дохід яких за попередній рік у розрахунку на одну особу в сумі менший від величини опосередкованої вартості найму житла в даному населеному пункті та прожиткового мінімуму, встановленого законодавством.

Отже, визначено вичерпні правові та економічні підстави для взяття громадян на соціальний квартирний облік, а всі інші випадки, мають регулюватися на ринкових засадах, за умови встановлення чітких правил і процедур щодо використання всіх інших видів житла.

Безумовно, основи житлової політики мають бути зафіксовані в головному нормативно-правовому акті у цій сфері – Житловому кодексі. Перша редакція проекту Житлового кодексу незалежної України з'явилася у 1996 році, але новою цю редакцію можна назвати досить умовно, оскільки було лише замінено слова «Українська РСР» на «Україна» та прибрано згадку про партійні і комсомольські організації. Водночас, структура розділів і глав залишилася практично незмінною.

Згодом до Верховної Ради України було офіційно внесено сім редакцій Житлового кодексу України. Одну із них було прийнято в цілому як Закон (2004 рік), але Президент скористався правом «вето» і кодекс було повернено до Верховної Ради. Подолати «вето» народні депутати не змогли. У наступний період зроблено ще три спроби проголосувати за чергову редакцію проекту Житлового кодексу, але жодна із них не стала результативною. Загалом, якщо рахувати разом з проміжними редакціями, профільним Комітетом з питань будівництва і житлово-комунального господарства напрацьовано більше п'ятнадцяти редакцій цього законопроекту.

Хоча зміни між першою і останньою редакціями законопроекту досить значні, їхні автори не позбавилися від звичної структури проекту Житлового кодексу, а також від тиску зовнішніх чинників, перш за все – держави щодо вирішення житлової проблеми. Так звана «черга на житло» (правильно «Єдиний державний реєстр громадян, які потребують поліпшення житлових умов») справляє найбільший вплив на авторів законопроекту, та народних депутатів, які мають приймати рішення щодо подальшої долі Житлового кодексу.

Черга на житло. Перш за все слід розвіяти міф про те, що «черга на житло» є виключно витвором радянської ідеології. У переважній більшості країн світу в тій або іншій формі існує облік мешканців, які потребують піклування держави і допомоги у вирішенні житлових проблем. Принципова відмінність полягає у масштабах їх реалізації. Якщо у країнах Західної Європи, США та інших країнах світу програми такої допомоги були цільовими і охоплювали найбільш нужденних, то в Радянському Союзі практично всі категорії населення, які потребували покращення житлових умов, включалися до програми забезпечення житлом за державний кошт (крім приватного будівництва на селі та кооперативів). На основі визначених критеріїв все населення було поділене на тих, хто потребує житла, і тих, хто не потребує. При цьому ті, хто потребує житла, кваліфікувалися в якості тих, хто потребує житла в загальному порядку, першочергово і позачергово. Всю безглуздість цього поділу можна проілюструвати одним фактом: для отримання житла в позачерговому порядку (тобто відразу, без дотримання черги) існувала черга, в якій люди перебували більш ніж десять-двадцять років.

Рудимент СРСР у вигляді «черги» було перенесено до системи суспільних відносин незалежної України, оскільки збереження зобов'язань держави щодо забезпечення житлом стало чинником соціального спокою в Україні, де на «черзі» перебувало більше 2,5 мільйона сімей та однаків. Разом із тим, за роки незалежності відбувалося стрімке скорочення кількості черговиків, які отримували житло за державними зобов'язаннями. (див. Рис. 1).

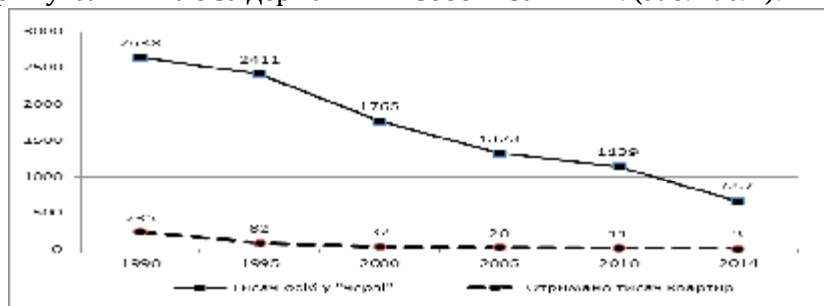


Рис. 1. Задоволення потреби у житлі за рахунок державного та місцевих бюджетів по відношенню до наявної «черги».

Джерело: Дані державної служби статистики України
 *2014 рік наведено без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції у Донецькій та Луганській областях.

До таких наслідків призвели наступні чинники:

1) реальне скорочення відносної частки бюджету, яка виділялася на будівництво житла для «черговиків» (у абсолютному обчисленні цей показник невинно зростає);

2) подорожчання вартості спорудження одного квадратного метра житла.

Скорочення кількості наданих безкоштовних квартир дозволяло знижувати витрати бюджету і змушувало частину населення шукати можливості вирішення житлових проблем за власні кошти, що у підсумку збільшувало прибутки будівельних компаній.

Зараз кількість «черговиків» становить близько **650** тисяч сімей та однаків, що становить **1,5 %** населення України. Спеціалісти з суспільних відносин вважають, що група населення менше **5 %** може спричинити лише незначний вплив на суспільну стабільність. Проте, внаслідок російської агресії в Криму та на Донбасі. Сформувалися дві категорії громадян, які потребують вирішення житлової проблеми:

1) вимушені переселенці;

2) учасники антитерористичної операції, які дістали право на отримання житла в результаті зміни законодавства.

У держави кількісно зросли зобов'язання щодо сприяння забезпеченню населенню житлом за рахунок державного бюджету.

Зарубіжний досвід. Аналіз досвіду зарубіжних країн у вирішенні житлової проблеми наведено у монографії Лисова І. В. [3].

Усі міські житлові будинки у розвинених зарубіжних країнах (Західна Європа, США, Канада, Австралія) можна поділити на приватні односімейні та багатоквартирні будинки. Перші становлять більшу частину житлового фонду як у зарубіжних країнах так і в Україні.

У розвинених країнах відомі три види багатоквартирних будинків, які розрізняються формою власності та управління: приватний дохідний будинок – приватна форма власності та управління; кондомініум, кооператив – колективна форма власності та управління; муніципальний орендний будинок – державна (муніципальна) форма власності та управління.

Причому частка приватних дохідних будинків складає до **40 %**, а у великих містах до **60 %** (Нью-Йорк) і навіть **80 %** (Відень). Дохідний будинок – це приватна власність домовласників (приватна особа- підприємець, фірма, банк), квартири в якому надаються в оренду мешканцями за комерційними цінами без права приватизації та не виокремлюються в окремі об'єкти нерухомості. Це комерційне підприємство, яке приносить прибутки власникам і податки до бюджету та являє собою значний сектор міського бізнесу.

По-перше, це доступне житло, яке людина може найняти у своїй цінній категорії протягом короткого часу. По-друге, винаймач квартири не турбується про її утримання, управління, та сплату податків лише оплачує квартиру. По-третє, такий вид житла не обмежує свободу пересування людини.

До недоліків проживання у дохідному будинку відноситься жорстка регламентація проживання, а також намагання домовласників збільшувати ціну оренди. Водночас пропозиція регулює рівень цін, які в європейських містах становлять на стандартну двокімнатну квартиру близько **300–500** доларів на місяць.

Оскільки кондомініум як колективна форма власності та управління є не досить ефективним, його частка не перевищує **20–30 %** міського фонду.

Серед зарубіжних державних програм виділяється забезпечення житлом мешканців населених пунктів, які постраждали внаслідок стихійного лиха, а також вимушених мігрантів або працівників, запрошених до відповідної країни за цільовими державними програмами.

Значну частину державних житлових програм становлять заходи, які умовно можна віднести до «забезпечення населення соціальним житлом». Причому в кожній країні діють власні критерії для віднесення житла до «соціального», а форми підтримки та субсидування істотно відрізняються.

Муніципальний орендний будинок відноситься до категорії соціального житла для малозабезпечених верств населення, які не здатні вирішити свої житлові проблеми. Таке житло може надаватися не лише у вигляді квартири в соціальному (муніципальному

орендному) будинку, але й – оренди квартири у приватному дохідному будинку або змішаній формі.

Допомога незаможним не відбувається шляхом надання житла у власність. Квартира надається в оренду лише доти доки родина перебуває в категорії «незаможні».

Недоліками соціального житла є те, що умови проживання у ньому не дуже комфортні та існує небезпека утворення своєрідного «гетто».

В європейських країнах на соціальні житлові програми виділяється: від **0,1–0,3 %** ВВП в Італії і Греції до **1,00–1,05 %** у Данії та Фінляндії, а у Франції цей показник сягає – **1,9 %** ВВП.

У розвинених країнах, особливо у великих містах значна частина житла не використовується власниками для проживання, а надається в оренду. свідчить, що досить висока частка житла не використовується власниками для власного проживання, а надається в оренду (Табл. 1).

Таблиця 1.

Частка найманого житла у деяких містах світу

Місто	Усього найманого житла, %
1	2
Женева	85
Амстердам	83
Копенгаген	50
Берлін	90
Лондон	41
Гельсінкі	47
Нью-Йорк	70

*Джерело: <http://www.iut.nu/> (Міжнародна спілка наймачів житла)

Можливості задоволення потреби у житлі в Україні. Настрої споживачів житлових послуг в Україні та зарубіжних країнах суттєво відрізняються. Українці меншою мірою орієнтовані на ринкове середовище, а використання житлових приміщень на умовах оренди без укладання договорів в Україні не є виключенням із правил.

Аналіз можливостей задоволення потреб у вирішенні житлових проблем є доволі складним завданням:

- дослідження сукупності осіб, що потребують поліпшення житлових умов, здійснювалося переважно відповідно до типізації, встановленої офіційними документами;
- маловивченою залишається генеза формування потреби у житлі (зміна місця проживання, роботи, створення (збільшення) сім'ї, навчання, зміна соціального статусу тощо);
- аналізу фінансових передумов задоволення потреби в житлі, заважають нестабільність фінансування державних програм, зміни принципів формування місцевих бюджетів, значні коливання стану економіки, вплив тіньового ринку та ін.

Офіційні документи (перш за все акти законодавства) встановлюють певні групи осіб, що потребують поліпшення житлових умов. Зокрема, стаття **34** Житлового кодексу УРСР визначає, що тими, хто потребує поліпшення житлових умов визнаються громадяни:

- 1) забезпечені житловою площею нижче за рівень, що визначається у встановленому порядку;
- 2) які проживають у приміщенні, що не відповідає встановленим санітарним і технічним вимогам;
- 3) які хворіють на тяжкі форми деяких хронічних захворювань, а також громадяни, які проживають за договором найму/оренди.

Водночас, у цій же статті зазначено, що громадяни визнаються такими, хто потребує поліпшення житлових умов з інших підстав, передбачених законодавством. Прикладом таких «інших підстав» є організація дитячого будинку сімейного типу.

До актів законодавства, якими встановлюється право громадян на особливий порядок отримання житла можна віднести наступні:

- Про судоустрій і статус суддів (стаття 138. Забезпечення житлових умов судді);
- Про державну службу (Стаття 54. Соціально-побутове забезпечення державних службовців);
- Про наукову і науково-технічну діяльність (Стаття 38. Соціальний захист наукового працівника);
- Про Національну поліцію (Стаття 96. Житлове забезпечення поліцейських);
- Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб (Стаття 11. Повноваження центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з питань забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб);
- Про прокуратуру (Стаття 83. Матеріально-побутове забезпечення прокурора);
- Про вищу освіту (Стаття 57. Права науково-педагогічних, наукових і педагогічних працівників);
- Про Національну гвардію України (Стаття 23. Матеріально-технічне забезпечення діяльності Національної гвардії України).

Цей список можна продовжувати. Більше 40 законів, так або інакше визначають право на отримання житла чи пільги при його отриманні.

Здебільшого згадані норми законів не мають економічного обґрунтування та збереглися з часів, коли існувала система розподілу молодих спеціалістів. Окремі із них передбачають пільгове або безкоштовне забезпечення житлом високооплачуваних працівників, в тому числі суддів, прокурорів, народних депутатів та ін.

На нашу думку, кадрові проблеми окремих сфер діяльності мають вирішуватися за рахунок регулювання рівня доходів та не повинні створювати умови для корупційних схем у житловому забезпеченні, сприяючи неефективному витрачання коштів державного і місцевих бюджетів.

Ринок житла в Україні. Важливим чинником формування житлової політики має стати аналіз розвитку ринку житла з урахуванням цінових пропозицій та процесів, на які реагує житловий ринок. Більшість дослідників ринку нерухомості звертають увагу на наслідки коливання цін на ринку житла, переважно приділяючи увагу розмірам та динаміці цих коливань. Прикладом такого підходу є дослідження «Тенденції ринку нерухомості України: реалії та прогнози. 2007–2013»[6].

На нашу думку, ціни на житло змінювалися залежно від змін у законодавстві. Обидва ключових закони (Цивільний кодекс та Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень») були прийняті у 2003 і 2004 роках відповідно. Саме цей період став переломним у використанні житла – з традиційного для українського менталітету місця проживання квартири або будинку перетворилися на товар і засіб нагромадження. Проте слід враховувати, що відповідні соціально-економічні процеси відбуваються з певним лагом до часу прийняття актів законодавства, що зумовлено пристосуванням до нових умов.

З економічної точки зору Україна фактично отримала ринок капіталу вартістю у кілька трильйонів гривень та багатомільйонний прошарок його власників.

Якщо з 1996 до 2002 року вартість квадратного метра житла у Києві зростала переважно за рахунок первинного розвитку ринку з 200–450 доларів США (залежно від району) до 400–800 – менше, ніж у два рази, то з 2002 по 2005 вже до 1500–2000 доларів – більше, ніж у три рази, або у 6–7 разів порівняно із 1996 роком. 2008 року вартість квадратного метра в Києві перевищила 4000 доларів, тобто у п'ятнадцять разів більше, ніж 1996.

Зростання цін на житлову нерухомість з 2003 по 2008 рік відбулося із двох взаємодоповнюючих причин:

- 1) розвиток законодавства та збільшення свободи обігу капіталу;
- 2) стрімке зростання спекулятивних операцій і створення ажіотажного попиту на житло.

Відносна рівновага була досягнута після кризи 2008 року, коли ціни знову повернулися до рівня, близького до 2000 доларів США з тенденцією до подальшого зниження до, близько 1500 доларів.

Варто звернути увагу на подібний взаємний вплив законодавства і реакції спекулятивного ринку в інший період – після 2011 року, але в зворотному напрямі. До Податкового кодексу України було включено статтю 265 «Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки» [7], а Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» передбачає створення єдиного Державного реєстру прав [8].

Зазначені зміни створили підґрунтя для розмежування житла на власне і комерційне. Тобто житло, яке громадяни отримують або придбавають для власного проживання, може бути відмежоване від житла, яке фізичні і юридичні особи придбавають з метою отримання прибутку. Для цього достатньо порівняти записи про власника житла і осіб, які зареєстровані у цьому житлі. У разі збігу цих записів – житло придбано для власного проживання. В інших випадках можна припустити ймовірність його комерційного використання, наслідком чого має бути відрахування відповідних податків.

Ці зміни, безумовно, вплинули на ринок житла. Причому, не стільки у вартісному виразі, скільки у скороченні, на першому етапі, темпів зростання, а в подальшому – обвалі кількості укладених угод купівлі-продажу. За даними *Arpa Real Estate*, у січні–вересні 2013 року в Києві було продано 24 230 квартир, а за аналогічний період 2016 року – 6 790. У поєднанні зі стрибком курсу долара США та зростанням рівня інфляції такі зміни стали нищівними для спекулятивної складової ринку житла, але не знищили її повністю (і навряд чи це можливо).

Зараз попит на житло поступово відновлюється, але покупці стали більш обережними і вимогливими та менше користуються послугами посередників.

Потребує переосмислення і оцінка показників ринку житла. Із урахуванням того, що впродовж 90-х років минулого століття більше 92 % наявного житлового фонду було приватизовано, Україна отримала численну армію дрібних підприємців. За умови, що житло було приватизовано, а згодом продано або повністю чи частково здається в оренду, власники квартир стали підприємцями які мають прибуток, але не завжди укладають договір оренди та сплачують податки.

Доходи домогосподарств. На окрему увагу заслуговують економічні передумови, які впливають на прийняття рішення домогосподарствами щодо придбання житла.

Середні доходи громадян значно скоротилися порівняно з 2013 роком. Так, частка населення із середньодушовими доходами нижче розміру прожиткового мінімуму в середньому за місяць зростає з 9 % у 2014 році до більше, ніж 50 % в середині 2016 року. Подвоєння мінімальної заробітної плати з 2017 року не означає таке саме збільшення середнього доходу громадян через ряд опосередкованих впливів (можливе збільшення безробіття, зростання інфляції, перехід частини підприємців у тінь та ін.).

За даними Держстату, опитування домогосподарств у січні 2015 р. відносно очікувань щодо змін їхнього економічного становища на наступні 12 місяців засвідчило, що майже дві третини їх очікують погіршення добробуту (у січні 2014 р. таких домогосподарств було 23 %). Причому неспоживчі сукупні витрати (допомога родичам та іншим особам, купівля акцій, сертифікатів, вклади до банків, аліменти, будівництво та капітальний ремонт житла тощо) домогосподарств, у складі яких є молоді сім'ї, майже на 20 % нижчі, ніж в середньому, і не перевищують 7 % [9]. Це означає, що саме ті, хто найбільше потребує житла (молоді сім'ї), мають найменше можливостей задовольнити цю потребу за рахунок власних доходів.

Висновки щодо моделі майбутньої житлової політики

1. Модель житлової політики в Україні могла би формуватися на основі наступних підходів:

- відповідність відносин в житловій сфері загальним принципам соціально-економічного розвитку, – на принципах ринкової економіки;
- зобов'язання держави перед громадянами в частині забезпечення житлом мають виконуватися, а не лише декларуватися;

- від соціальних зобов'язань держави, які не відповідають ринковим відносинам та не можуть бути забезпечені за рахунок бюджету слід відмовитися як від таких, що підривають довіру до держави;

- встановлені законами зобов'язання щодо забезпечення громадян житлом за рахунок місцевих бюджетів мають супроводжуватися відповідними перерахуваннями коштів з державного бюджету (див. ч. 3 ст. 142 Конституції України);

- забезпечення житлом за відомчими ознаками повинно відбуватися в рамках бюджетів відомств (шляхом тимчасового надання службового житла без можливості його приватизації);

- створення умов для легалізації та розвитку ринку оренди доступного житла.

2. Зміни у регулюванні правовідносин у сфері житлового законодавства мають полягати в удосконаленні балансу прав і обов'язків об'єктів і суб'єктів житлового права, повноважень гілок влади і громадських об'єднань. Із житлового законодавства мають бути вилучені норми, які створюють умови корупційних схем.

3. Покращення діючої редакції Житлового кодексу має супроводжуватися аналізом шляхів подальшого розвитку житлового господарства на багатоваріантній основі. Належить визначити економічні можливості держави, органів місцевого самоврядування і громадян та за участі громадських організацій сформулювати концепцію європейської житлової політики України.

4. Складовими згаданої концепції мають стати удосконалення Єдиного реєстру осіб, які потребують поліпшення житлових умов, а також аналіз економічних можливостей забезпечення населення соціальним житлом. Одними з головних принципів такого аналізу має стати його прозорість і публічність.

5. Громадське обговорення шляхів вирішення проблеми забезпечення населення житлом має супроводжуватися визначенням пріоритетів відповідно до Конституції, міжнародного та вітчизняного права, реальних економічних передумов та можливостей виконання взятих зобов'язань державою та органами місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Житловий кодекс Української РСР № 5464-X від 30.06.1983 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5464-10>

2. Житлове законодавство України: стан та шляхи удосконалення : монографія / за заг. ред. М. К. Галянтича. – К. : КВІЦ, 2006. – 564 с.

3. Лисов І. В. Державна житлова політика України та її регіонів: теорія, методологія, практика / І. В. Лисов. – Донецьк : Юго-Восток, 2012. – 400 с.

4. Манцевич Ю. М. Житло: проблеми та перспективи: [наук. видання] / Ю. М. Манцевич. – К. : Профі, 2004. – 360 с.

5. Манцевич Ю. М. Соціально-економічні проблеми розвитку житлового господарства України і стратегія його удосконалення: [монографія] / Ю. М. Манцевич. – К. : Профі, 2007. – 388 с.

6. Тенденції ринку нерухомості України: реалії та прогнози. 2007–2013 : монографія / за ред. О. І. Драпиковського, І. Б. Іванової. – К. : «Арт Економі», 2012. – 240 с.

7. Податковий кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13-14, 15-16, 17. – Ст. 112 (зі змінами).

8. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 51. – Ст. 553 (зі змінами).

9. Соціально-економічне становище домогосподарств України у 2015 році (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

* *Бершеда Євген Романович* – доктор економічних наук, професор, член-кореспондент НАН України, перший заступник директора Інституту законодавства Верховної Ради України.

* *Манцевич Юрій Миколайович* – доктор економічних наук, доцент, головний науковий співробітник Інституту законодавства Верховної Ради України.