

Олександр НЕПОМНЯЩИЙ, Олександр РАДЧЕНКО

НАЦІОНАЛЬНИЙ ОГЛЯД ЖИТЛОВОГО СЕКТОРУ В УКРАЇНІ: ДОРОГОВКАЗ УРЯДОВОЇ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ



**НЕПОМНЯЩИЙ
Олександр
Михайлович,**

доктор наук з державно-го управління, директор департаменту житлового будівництва, будівельної індустрії та промисловості будівельних матеріалів Міністерства регіонального розвитку та будівництва України, м. Київ.

Постановка проблеми. Галузь житлового будівництва завжди була і залишається своєрідним лакмусовим папірцем загального стану економіки будь-якої держави, що обумовлює підвищену увагу до стану житлового сектору як науковців, так і практиків. Хоча за кілька останніх років в Україні внаслідок світової фінансової кризи відбулося уповільнення інвестиційної діяльності, в цілому житлова галузь характеризувалась певним зростанням основних показників виробничої діяльності. Однак при цьому навіть у найбільш успішні роки обсяги введення в експлуатацію житла складали лише половину від аналогічного показника 1987 року [1, с. 124]. За таких умов важливим є неупереджений фаховий аналіз чинників та факторів як позитивних, так і негативних тенденцій на житловому ринку.

Одним із важливих кроків в цьому напрямку став здійснений представниками Секретаріату Європейської Економічної Комісії ООН національний огляд житлового сектору в Україні, який дає можливість презентувати цілі реформування цього сектору національної економіки, а також висвітлити пріоритети соціальної політики нашої держави. Національний огляд житлового сектору дає можливість забезпечити об'єктивною інформацією процес прийняття відповідних рішень Урядом України та місцевими органами публічної влади, спрямований на покращення стану житлового сектору, що й становить *мету даної статті*.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням розробки і реалізації державної житлової політики присвячені роботи таких авторів, як С. Булгаков, Н. Вікторов, Д. Ісаєнко, С. Казанцев, П. Кларк, О. Кучабський, Н. Олійник, В. Рапопорт, В. Титов, Ф. Франчук та ін. Проте в усіх цих роботах проблематика державної житлової політики розглядається в секторальному розрізі, залишаючи поза увагою системні характеристики всієї галузі.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до рекомендацій, наданих Європейською економічною комісією ООН під час огляду житлового сектору України, національний уряд сприяє створенню правового поля, яке б заохочувало збільшення житлового будівництва, розвиток будівельних технологій і скорочення термінів і витрат на проектування і будівництво, виявлення та спрощення адміністративних перепон у будівельній галузі, удосконалення національного житлового законодавства та законодавства, що регулює права й обов'язки мешканців стосовно управління та утримання спільного сумісного майна в багатоквартирних будинках та забезпечення його реалізації.

Наймасштабніше за останнє десятиліття реформування в цій сфері започатковано з прийняттям у лютому 2011 року Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" [2]. На виконання його положень прийнято 3 Закони України, 21 постанову Уряду, 15 наказів Мінрегіону та 8 нормативних актів. Як результат впровадження їх положень, в Україні:

Аноація: У статті розкривається сутність заходів, що розробляються українським урядом у відповідності до рекомендацій, наданих Секретаріатом Європейської Економічної Комісії ООН під час національного огляду житлового сектору в Україні. Охарактеризовано необхідну нормативно-правову базу, що дасть можливість запровадити ринкові відносини у житловому будівництві, житлово-комунальному господарстві та землекористуванні.

Ключові слова: житлова галузь, національний огляд житлового сектору, житлове будівництво, європейські стандарти.

УДК 351.778.532



РАДЧЕНКО
Олександр
Віталійович,

доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державної служби, адміністрування та управління Луганського національного університету імені Тараса Шевченка, м. Луганськ.

Анотація:

У статті розкривається сутність заходів, що розробляються українським урядом у відповідності до рекомендацій, наданих Секретаріатом Європейської Економічної Комісії ООН під час національного огляду житлового сектора в Україні. Охарактеризовано необхідну нормативно-правову базу, що дасть можливість запровадити ринкові відносини у житловому будівництві, житлово-комунальному господарстві та землекористуванні.

Ключові слова: житлова галузь, національний огляд житлового сектору, житлове будівництво, європейські стандарти.

УДК 351.778.532

– суттєво скорочено перелік видів планувальної документації, максимально спрощено процес її погодження та громадського обговорення;

– впроваджено безстроковість дії генеральних планів;

– організовано роботу зі створення містобудівного кадастру;

– значно розширено перелік об'єктів, для проектування яких не потрібно отримувати містобудівні умови і обмеження;

– відмінено ліцензування проектної та будівельної діяльності, окрім виконання робіт на об'єктах IV-V категорій складності. Натомість започаткована професійна атестація фахівців: архітекторів, інженерів-проектувальників, інженерів технічного нагляду та експертів;

– встановлено декларативні принципи початку виконання підготовчих та будівельних робіт, а також прийняття об'єктів в експлуатацію;

– відмінено обов'язковість експертизи об'єктів I-III категорій складності та створено ринок експертних організацій різних форм власності;

– надано можливість громадянам зводити індивідуальні житлові будинки площею до 300 м² без проектної документації (на основі будівельного паспорту), а також набути право власності на самочинно зведені житлові будинки та інші об'єкти I-II категорії складності.

В результаті кількість дозвільних процедур зменшено з 32 до 3–5, а часові витрати замовника на оформлення дозвільно-погоджувальних документів у будівництві скорочено із 296 до 65 днів. При цьому залежно від категорії складності вони можуть бути і меншими.

Якщо до проведення реформ щорічно видавалось 40 тисяч дозволів, то за підсумками 8 місяців цього року тільки 473 об'єкти (0,6 % від загальної кількості) вимагали отримання дозволу, інші 72,5 тисячі замовників отримали право на будівництво за декларативним принципом.

Кількість об'єктів, на які отримано документи про початок будівництва у 2012 році порівняно з 2009 зросла майже втричі. До 2015 року цей показник може збільшитися ще на 50 %.

Мінрегіоном спільно з місцевими органами влади забезпечено актуалізацію генеральних планів населених пунктів України. До кінця року буде завершено розроблення та затвердження схем планування територій всіх областей.

Розвитку будівельної галузі сприяє формування нормативної бази у будівництві. Зокрема, у 2014-2015 роках остаточно буде забезпечено припинення дії всіх нормативних документів колишнього Радянського Союзу; паралельне функціонування двох гілок нормативної бази – традиційної національної та гармонізованої до європейської; скорочено кількість діючих будівельних норм, обов'язкових до виконання, у порівнянні з 2009 роком у три рази; здійснено перехід від обов'язкової сертифікації будівельних виробів на декларативний принцип підтвердження відповідності.

Механізм забезпечення населення доступним житлом унормовано ст. 4 Закону України "Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва" [3], де, зокрема, визначено поняття такого житла та державної підтримки його будівництва або придбання, коло осіб, що мають право на

отримання такої підтримки, джерела фінансування будівництва доступного житла, основні вимоги до нього та умови здешевлення. У відповідності до нього внесено зміни до 14 статей 10 законів, прийнято 14 актів Кабінету Міністрів України та 18 документів Мінрегіону. При цьому:

- встановлено податкові пільги громадянам, що здійснюють будівництво (придбання) доступного житла;
- операції з постачання будівельно-монтажних робіт з будівництва доступного та першого постачання такого житла звільнено від оподаткування податком на додану вартість;
- таке житло звільнено від відрахувань на розвиток інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури населених пунктів та від плати за приєднання до електричних мереж і до Єдиної газотранспортної системи України.

Визначено архітектурно-планувальні вимоги до доступного житла, що відповідає рекомендаціям, наданим за результатами огляду житлового сектору України.

Прийнято загальнодержавну та відповідні регіональні програми забезпечення населення доступним житлом. Всього в Україні на сьогодні реалізується 5 державних житлових програм:

- здешевлення вартості іпотечних кредитів;
- будівництво (придбання) доступного житла;
- молодіжне житлове будівництво;
- пільгове кредитування сільських забудовників ("Власний дім");
- забезпечення житлом інвалідів війни.

Програми мають різні умови та механізми державної підтримки громадян залежно від їхніх доходів і фінансових обставин: від безоплатного надання житла соціально незахищеним верствам населення – до пільгового кредитування або часткової компенсації вартості квартири. Це дозволяє кожній сім'ї обрати найбільш прийнятний для себе варіант вирішення житлового питання.

При цьому соціальний ефект поширюється на всі без виключення прошарки населення, забезпечується поступовий перехід від безоплатного надання житла до придбання за державної підтримки. Держава сплачує лише частину вартості квартир. Це дозволяє забезпечити житлом утричі більше громадян, при цьому право вибору об'єкта інвестування із переліку запропонованих залишається за громадянином. Це – додатковий стимул для забудовників до покращення співвідношення ціни і якості житла.

Програми схвально сприйняті населенням, підтримані забудовниками і місцевими органами влади. Їх реалізація дозволяє державі – зменшити свої житлові зобов'язання, будівельній галузі – отримати платоспроможного споживача та подолати кризові явища у житловому будівництві, територіальній громаді – завершити довгобуду, громадянам – поліпшити житлові умови.

Одночасно продовжується робота з формування Єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов. Ця діяльність вже знайшла визнання в ході огляду житлового сектору України.

Зокрема, на цей час сформована нормативна база для формування Реєстру; розроблено автоматизовану систему накопичення інформації (баз даних); організовано робочі місця реєстраторів в усіх регіонах України; створено систему захисту інформації Реєстру та робочих місць реєстраторів у всіх регіонах України, яка пройшла державну експертизу, триває наповнення Реєстру.

Житлове будівництво поступово виходить з кризового стану 2009 р., коли було введено в експлуатацію 6,4 млн. кв. метрів житла. Так, у 2012 р. цей показник був найвищим за останні 2 десятиліття і складав 10,75 млн. кв. метрів житла [4], у 2013 р. за попередніми даними цей показник сягнув позначки у 11млн. кв.метрів житла, у 2015 заплановано 11,7 млн. кв.метрів.

З урахуванням результатів Національного огляду житлового сектору в Україні пріоритетними напрямками діяльності держави в галузі житлового будівництва мають стати:

- створення сприятливого інвестиційного клімату та забезпечення гармонійного розвитку територій шляхом дерегуляції будівельної діяльності;
- розвиток програм будівництва доступного житла;
- розвиток внутрішнього ринку та створення умов для забезпечення реалізації інвестиційних намірів забудовників;
- формування нормативної бази, інтегрованої у міжнародний нормативно-правовий простір технічного регулювання.

Виходячи з цих пріоритетних напрямків та рекомендацій, наданих за результатами національного огляду житлового сектору України, визначено такі завдання на середньострокову перспективу:

- подальше удосконалення законодавчо-нормативної бази з питань дерегуляції та забезпечення імплементації її положень на місцях з метою входження України у дослідженні Світового банку "Ведення бізнесу" за індикатором "Отримання дозволів на будівництво" до першої сотні країн;
- прийняття закону про технічний регламент та запровадження на його основі будівельних стандартів, гармонізованих з Європейськими нормативними актами;
- систематизація містобудівельного законодавства шляхом створення єдиного базового закону у сфері містобудівної діяльності;
- забезпечення розроблення та оновлення містобудівної документації, створення містобудівного кадастру на місцевому та державному рівнях;
- нарощування обсягів будівельного виробництва на 7-8 % щорічно, створення 30 тис. додаткових робочих місць, доведення рівня заробітної плати у будівництві до 4,4 тис. грн. на місяць;
- доведення обсягів житлового будівництва до 11,7 млн.м² на рік, у тому числі за державними житловими програмами до 1,7 млн.м² (25 тис. квартир);
- забезпечення використання вітчизняних будівельних матеріалів будівельним комплексом України на рівні 85 %, доведення експорту будівельних матеріалів та виробів до 17 млрд. грн.

В результаті очікується підвищення рівня доступності житла для населення в Україні та стандартів житлового будівництва відповідно до рекомендацій Комітету з питань житлового господарства і землекористування Європейської економічної комісії Організації Об'єднаних Націй.

Важливою складовою державної житлової політики є регулювання стану та розвитку житлово-комунального господарства з метою забезпечення населення послугами життєзабезпечення належної якості. Ключовим елементом реформування ЖКГ і підвищення якості житлово-комунальних послуг є демонополізація попиту і позиції цих послуг скрізь, де це можливо.

В першу чергу – мова про послуги з управління і утримання багатоквартирного будинку. Існуюча ситуація в Україні характеризується тим, що відповідно до чинного законодавства функцію управління фактично на себе взяли органи самоврядування, але не маючи головних повноважень – повноважень власника приватизованого житла – вони не можуть виконувати ці функції ефективно. За відсутності ефективного власника житла органи місцевого самоврядування призначають виконавця послуг, власники приватизованого житла не усвідомлюють своїх прав, що знаходиться у спільній власності багатоквартирного будинку, не мають механізмів реалізації своїх прав і як результат відсутній клієнт, який здатний обирати і контролювати надання цих послуг [5, с. 150].

Тобто наявною є монополізація попиту на послуги з управління. З метою демонополізації попиту необхідно пропонувати споживачам свободу вільного вибору як

між формами управління (безпосереднє, через ОСББ, через управителя) так і власне управителя. Для цього необхідно забезпечити сприятливі умови для створення ОСББ та надати власникам квартир, не об'єднаним в ОСББ відповідний механізм прийняття спільних рішень. В цьому плані розроблений Мінрегіоном проект Закону України "Про особливості права власності у багатоквартирному будинку" дасть можливість врегулювати порушені проблемні питання та міститиме пряму вказівку на право співвласників самостійно управляти своїм будинком. Наразі такий законопроект знаходиться на розгляді в Уряді та найближчим часом буде переданий до Верховної Ради України для його прийняття. Метою законопроекту є надання власникам квартир у багатоквартирних будинках простий і доступний механізм легітимного прийняття спільних рішень щодо їхньої спільної власності.

На сьогодні для більшості співвласників багатоквартирних будинків єдиною реальною можливістю приймати спільні рішення щодо свого будинку є створення ОСББ. Це у свою чергу пов'язано з певними організаційними труднощами, до яких не всі готові. Запропонований же законопроект дає можливість приймати спільні рішення встановленою більшістю голосів навіть без створення ОСББ. Крім цього, законопроект передбачає включення до переліку спільного майна в багатоквартирному будинку прав на земельну ділянку, на якій розташований багатоквартирний будинок та його прибудинкова територія; пряму заборону поділу та виділу в натурі частки спільного майна в багатоквартирному будинку; надання кожному співвласнику права вільного доступу до проектної документації на багатоквартирний будинок, і обов'язок органів місцевого самоврядування зберігати таку документацію та відновити її в разі, якщо вона була втрачена; перехід, у разі продажу квартири, до нового власника всіх прав і обов'язків попереднього власника як співвласника багатоквартирного будинку [6].

Для власників, які свідомо відмовляться від власного вибору моделі управління будинком, орган місцевого самоврядування за конкурсом вибере управителя. Управитель буде відповідальний за організацію надання комунальних послуг в будинку та за надання послуг управління (включаючи утримання) будинків.

Отже, можна сказати, що запропоновані нововведення дадуть можливість співвласникам абсолютно всіх багатоквартирних будинків стати дійсними господарями свого дому – на практиці, а не лише на папері, – і без додаткових формальних дій, як-от створення ОСББ.

Слід зазначити, що згаданий законопроект "Про особливості права власності у багатоквартирному будинку" вирішує лише частину завдання – демонополізує попит шляхом надання співвласникам багатоквартирних будинків реального механізму прийняття спільних рішень, включаючи рішення щодо форми управління будинком і залучення управителя. Однак проблема полягає в тому, що пропозиція на ринку управління і утримання житла здебільшого є монополізованою. Створити законодавчі передумови до демонополізації цього ринку управління та утримання житла покликаний проект закону "Про управління багатоквартирним будинком", який підготовлено українським урядом у 2013 р.

Концептуальні підходи, передбачені цим законопроектом, визначають зміст управління, форму та порядок управління, договір про надання послуг багатоквартирним будинком, вимоги до управителів, порядок контролю якості послуг управителів, відповідальність управителів. Дія закону поширюється на багатоквартирні будинки, в яких окремі квартири і нежилі приміщення є самостійними об'єктами нерухомого майна і не поширюється на багатоквартирні будинки, що мають одноособового власника [7]. Втім, закон дозволяє і одноособовим власникам багатоквартирних будинків керуватися його положеннями – за їх бажанням.

Прийняття Закону дасть можливість реалізувати підхід, прийнятий у світовій практиці, коли поняття управління і утримання багатоквартирним будинком не роз-

діляються, а управління охоплює собою утримання. Проект закону передбачає три форми управління багатоквартирним будинком, які співвласники самі обирають та самі ж можуть у будь-який час змінити:

- по-перше, управління безпосередньо (самостійно) співвласниками багатоквартирного будинку;
- по-друге, управління об'єднанням співвласників багатоквартирного будинку (ОСББ) або асоціацією об'єднань співвласників багатоквартирного будинку;
- по-третє, управління управителем.

Законопроект не передбачає якихось формальних вимог, які би обмежували доступ на ринок потенційних управителів. Натомість законопроект містить низку вимог до діяльності управителя. Ці вимоги покликані гарантувати якісну роботу управителя і можливість реального контролю з боку співвласників [7].

З метою врегулювання всіх проблемних питань на шляху реалізації реформ у галузі Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України розроблено законодавчі пропозиції, якими передбачено уніфікацію термінології, визначення видів діяльності, суб'єктів, що їх провадять, а також видів товарів та послуг, що виробляються та надаються такими суб'єктами на ринку житлово-комунальних послуг; визначення класифікації житлово-комунальних послуг; створення умов для переходу потенційно конкурентних ринків до конкурентних.

Разом з тим затверджено заходи щодо переведення відносин у сфері управління (обслуговування та утримання) багатоквартирних будинків на ринкові засади до 2015 року, якими буде передбачено здійснення заходів, спрямованих, зокрема:

- на вільний вибір співвласниками багатоквартирних будинків способів управління спільним майном багатоквартирного будинку та осіб, які здійснюють таке управління на договірних засадах,
- на вільний вибір співвласниками багатоквартирних будинків суб'єктів, що надають житлово-комунальні послуги без узгодження з органом місцевого самоврядування,
- на встановлення вільних (договірних) цін на послуги з управління (обслуговування та утримання) багатоквартирними будинками,
- на врегулювання порядку надання послуг з управління (обслуговування та утримання) багатоквартирними будинками у випадках, якщо співвласники багатоквартирних будинків не визначили надавача таких послуг.

Оперативний розгляд та прийняття Верховною радою України зазначених законопроектів створить правове поле та необхідні передумови переходу всієї галузі житлового будівництва та житлово-комунального господарства на європейські стандарти, наблизить нас до євроінтеграційної перспективи та надасть нового поштовху до покращення забезпечення пересічних українців конституційно гарантованим правом на достойне житло.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, заходи української влади, розпочаті на виконання рекомендацій Секретаріату Європейської Економічної Комісії ООН, викладених під час національного огляду житлового сектора в Україні, мають остаточно сформувати до 2015 року необхідну нормативно-правову базу, що дасть можливість запровадити відповідні до найкращих світових і європейських стандартів повноцінні ринкові відносини у житловому будівництві, житлово-комунальному господарстві та землекористуванні.

Всебічна підтримка та допомога ООН Україні у реалізації заходів щодо розробки політико-правових документів, аналітично-дорадчої діяльності та заходів з поліпшення спроможності національних партнерів та окремими пілотними проектами дає можливість Україні покращувати умови проживання громадян, забезпечити прискорення зростання сталого розвитку людського потенціалу на засадах рівності.

Література:

1. Непомнящий О. Аналіз стану державного регулювання житлового будівництва в Україні / О. М. Непомнящий // Публічне управління: теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління – Х. : Вид-во ”ДокНаукДержУпр”. – 2012. – Вип. 4(12).– С. 124 – 130.
2. Закон України ”Про регулювання містобудівної діяльності” від 17.02.2011 № 3038-VI [Електронний документ] // офіційний сайт Верховної Ради України – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>
3. Закон України ”Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва” від 25.12.2008 № 800-VI [Електронний документ] // офіційний сайт Верховної Ради України – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/800-17>
4. Експрес-випуск Державної служби статистики від 14.02.2013 № 03.6-33/216 ”Прийняття в експлуатацію житла в Україні у 2012 році” [Електронний документ] // офіційний сайт Держстату – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
5. Панасенко І. Проблеми функціонування житлово-комунальної галузі у системі публічного управління України / Ірина Панасенко // Публічне управління: теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління – Х. : Вид-во ”ДокНаукДержУпр”. – 2013. – Вип. 3 (15). – С. 148 – 152.
6. Проект Закону ”Про особливості права власності у багатоквартирному будинку” [Електронний документ] // офіційний веб-портал Верховної Ради України – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48553
7. Проект Закону ”Про управління багатоквартирним будинком” від 07.10.2013 р. [Електронний документ] // офіційний веб-портал Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України – Режим доступу : <http://minregion.gov.ua/discussion/proekt-zakonu-ukrayini-pro-upravlinnya-bagatokvartirim-budinkom/>