

УДК 364.46:691.001.5

*Д. В. ІСАЄНКО*

## **СОЦІАЛЬНА БЕЗПЕКА: ВПЛИВ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ НА РОЗВИТОК ЖИТЛОВОГО БУДІВНИЦТВА**

*Проаналізовано вплив діяльності органів влади в Україні на розвиток житлового будівництва як ключового фактору побудови системи соціальної безпеки населення.*

**Ключові слова:** соціальна безпека, житлове будівництво, розвиток, державна соціальна політика.

*Influence of the Ukrainian authority bodies' activity on the house-building development as a key factor of the social security system construction was analyzed.*

**Key words:** social security, housing-building, development, state social policy.

Реформування всіх сфер життєдіяльності населення України, що розпочалося з набуттям незалежності нашої держави, призвело до майже свідомої втрати органами влади контролю за життєво важливими галузями економіки. Однією з таких галузей стало житлове будівництво. Останнім часом з'являється думка, що зі зміною загальнооекономічних умов функціонування будівництва як галузі матеріального виробництва поняття будівельного комплексу взагалі зникає. Безумовно, з таким твердженням можна погодитись тільки в тому випадку, якщо розглядати будівельний комплекс з точки зору державного управління капітальним будівництвом. Поняття “будівельний комплекс” як об’єкт державного управління не тільки не відображає сутність реальних державно-управлінських відносин, але й набуває вигляду соціально-економічної абстракції, особливо в контексті побудови системи соціальної безпеки населення країни.

Будівельна галузь як одна із основних сфер народного господарства привертає увагу науковців, дослідників та експертів. У той же час їхні наукові праці мали більш економічну специфіку, а діяльність незалежних експертів була присвячена аналізу ситуації в будівельній галузі або в окремому її сегменті.

О. Удовенко, вивчаючи будівельний комплекс та конкретний його вид, що надає будівельні послуги аграрному сектору економіки і селу, досліджує економічні відносини та сукупні механізми їх регулювання, що складаються у процесі реструктуризації будівельного комплексу України, зокрема між суб’єктами аграрного сектора і сільським будівельним комплексом [11]. Т. Сидорченко, досліджуючи теоретичні та прикладні аспекти формування і розвитку шляхів інвестування будівельного комплексу регіону як організаційного інструменту підвищення ефективності залучення та використання інвестиційних ресурсів, розглядає можливість удосконалення форм і методів формування взаємодії інтересів господарюючих суб’єктів у регіоні, пов’язаних інвестиційними процесами [8]. Р. Подольський, працюючи над дослідженням процесу інтеграції будівельного комплексу України до світового господарства, вивчає методичні та практичні аспекти

інтеграції будівельного комплексу України до світового господарства в контексті дослідження питань інвестиційної привабливості, функціонування ринкових механізмів розвитку ринку будівельних послуг, управління іноземними інвестиційними ресурсами на підприємствах будівництва [7].

У галузі науки з державного управління увагу до будівельного комплексу привертав А. Воробйов. Працюючи над дослідженням процесу державного управління інвестиційною діяльністю в будівництві, науковець, удосконалюючи механізм державного управління інвестиційною діяльністю в будівництві, досліджував теоретичні засади та методичні підходи державного управління інвестиційною діяльністю в будівництві, взаємодію підприємств і держави в інвестиційній діяльності [5].

Незважаючи на певну кількість робіт щодо проблем удосконалення та розвитку житлового будівництва, малодослідженими залишаються питання впливу цього процесу на стан соціальної безпеки населення, особливо в контексті реалізації державної соціальної політики забезпечення конституційного права громадян на житло.

Метою даної статті є теоретичне обґрунтування впливу діяльності органів влади на розвиток житлового будівництва як один з факторів стабілізації стану соціальної безпеки населення України.

У ст. 3 Конституції України зазначено: “людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю”, що визначає нашу державу як соціальну [1]. З огляду на це можна стверджувати, що вироблення органами влади різноманітних напрямків державної політики має бути спрямованим на побудову системи соціальної безпеки як окремо взятої в нашій країні людини, так і суспільство в цілому. Беручи до уваги думку К. Козлова, що “соціальна безпека – це система яка забезпечує цілісність і стійкість функціонування й розвитку соціуму в цілому і яка пов’язана із забезпеченням захисту від загроз життєвоважливих інтересів людини і суспільства перш за все у соціальній сфері” [6], необхідно додати, що дана система має існувати як цілісний комплекс заходів з подолання ризиків та небезпек, що виникають у суспільстві.

А отже, враховуючи той факт, що побудова системи соціальної безпеки є кінцевою метою соціальної політики, погодимось з думками науковців про те, що як стан соціальної захищеності цей вид безпеки досягається завдяки реалізації таких напрямків соціальної політики:

– створення умов для підвищення соціально-економічної активності населення;

– упровадження гнучкої, динамічної системи оплати праці;

– формування стабільної системи соціального захисту;

– упровадження у практику нової моделі соціального страхування;

– реформування системи пенсійного забезпечення;

– розвиток адресної допомоги;

– здійснення соціальної підтримки сім’ї, жінок, дітей, молоді;

– здійснення соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи;

– створення умов розвитку неприбуткової, некомерційної діяльності громадських організацій та окремих осіб;

- структурна реформа державної житлової політики;
- реформування системи охорони здоров'я населення;
- захист громадян як споживачів послуг [9, с. 48–54].

Як видно з переліку основних напрямків соціальної політики, спрямованих на вдосконалення соціальної безпеки, одним з головних є структурна реформа державної житлової політики.

Ст. 8 Закону України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики” визначено, що однією із основних засад внутрішньої політики в соціальній сфері є “забезпечення доступним житлом громадян, насамперед малозабезпечених, з обмеженими фізичними можливостями, молоді, працівників бюджетної сфери, формування потужного державного замовлення на будівництво соціального житла, відродження доступного іпотечного кредитування” [3].

Згідно зі ст. 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 [1].

На сьогодні фактично сформовано нормативну базу щодо будівництва доступного житла.

Механізм будівництва доступного житла унормовано статтею 4 Закону України “Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва”, якою визначено поняття доступного 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 такого житла та умови здешевлення його вартості [4].

Доступне житло – збудовані і ті, що будуються за державної підтримки, житлові будинки (комплекси) та квартири. Зауважимо, що державна підтримка будівництва доступного житла полягає у сплаті державою 30 % вартості будівництва (придбання) доступного житла та/або наданні пільгового іпотечного житлового кредиту в уповноваженому банку. Інші 70 % вартості будівництва доступного житла сплачує громадянин. Таким чином, забезпечення доступним житлом здійснюється шляхом спільного фінансування за рахунок коштів державного та/або місцевого бюджету і коштів громадянина.

Порядок надання державної підтримки для забезпечення громадян доступним житлом затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 11.02.2009 р. № 140. Згідно з цим Порядком, право на надання державної підтримки мають такі громадяни:

- які перебувають на обліку як такі, що потребують поліпшення житлових умов;
- середньомісячний сукупний дохід яких разом з членами їх сімей з розрахунку на одну особу не перевищує за даними Держкомстату чотирикратного розміру середньомісячної заробітної плати у регіоні;
- яких відповідно до рішення місцевого органу виконавчої влади включено до списку осіб, що мають право на доступне житло.

Важливе значення для характеристики програм житлового будівництва має визначення того економічного середовища, в межах якого вони повинні реалізовуватися. У зв'язку з цим слід зазначити такі основні аспекти: фінансування,

ціноутворення, формування конкурентного середовища. Звичайно, всі ці елементи ринку є взаємозв'язаними, але неможливо говорити про механізми регулювання без цих основних ринкових структур.

Програма житлового будівництва, як і будь-яка інша, неможлива без забезпечення її фінансовими ресурсами. Теоретично можна виділити такі їх джерела: центральний або місцевий бюджет; банки; недержавні фонди і страхові компанії; вільні грошові кошти населення; іноземні позики.

Може здатися природним, що державна програма, зокрема житлова, повинна фінансуватися з держбюджету. Безперечно, що це джерело було б найбільш прийнятним. Проте розраховувати виключно на нього в нинішній ситуації обмежених надходжень і браку коштів на соціальні потреби навряд чи можливо. Банки концентрують великі капітали, проте забезпечувати довгострокове фінансування програм житлового будівництва вони не стануть. Іноземні позики привабливі, більше того, умови надання зарубіжних позик часто набагато вигідніші, ніж на вітчизняному фінансовому ринку, однак надання таких позик обов'язково пов'язане із заставними зобов'язаннями, на що далеко не всі місцеві органи влади, на жаль, зможуть зважитися. У цій ситуації залишаються тільки два джерела: грошові кошти населення та ресурси недержавних фондів і страхових компаній.

З точки зору управління житловою програмою для держави не має значення, яке джерело використовувати. Так, можна випустити цінні державні папери і залучити грошові кошти населення. Також перспективним є стимулювання державою активізації залучення коштів громадян через сплату державою частини вартості житла. Зокрема, підраховано, що в разі виділення з бюджету 2 млрд грн для надання державної підтримки в обсязі 30 % вартості житла, частка залучених коштів населення (70 %) складе 4,66 млрд грн. Це дозволить спрямувати на будівництво доступного житла 6,7 млрд грн та побудувати за ціною 4,5 тис. грн за 1 м<sup>2</sup> близько 1,5 млн м<sup>2</sup> загальної площі житла (понад 22 тис. квартир). Проте з точки зору загальної стабільності грошового обігу та зміцнення ринкових інститутів представляється доцільним стимулювання використання тих же вільних грошових коштів громадян, але через такі інститути, як страхові компанії і особливо недержавні фонди. Причини цьому такі:

– законодавство, принаймні, традиційних ринкових держав, обмежує сферу застосування ресурсів названих компаній таким чином, що вони не можуть вкладати гроші в ризиковані проекти й операції, навіть якщо вони можуть принести великі прибутки; це природно, оскільки закони прагнуть максимально захистити громадян від втрат, пов'язаних із вкладками в ці структури;

– держава, як правило, використовує ці структури для операцій з цінними державними паперами, тобто вони беруть участь у регулюванні грошової маси і процентної ставки; подібні операції не приносять великих дивідендів цим структурам, але їхній рівень дуже стабільний і надійний, що дозволяє здійснювати надійні виплати по зобов'язаннях;

– як наслідок перших двох причин, недержавні фонди і страхові компанії мають у своєму розпорядженні “довгі” і дешеві гроші, які держава може використовувати для реалізації своїх програм, у тому числі, і житлового будівництва [10].

Проте поки в Україні вказані ринкові інститути розвинені дуже слабо. Держава приділяє їм мало уваги, а недобросовісна поведінка багатьох їхніх керівників відштовхує клієнтів. Тим часом, без цих інститутів ефективність житлових програм буде невисокою. Отже, потрібне формування надійних механізмів організації відповідних недержавних фондів і страхових компаній.

Важливим чинником соціальної безпеки держави є фактор доступності ціни житла. На які ж елементи вартості житла можуть робити вплив державні органи влади? Якщо вартість землі визначається ринковим механізмом попиту та пропозиції, і земельні ділянки знаходяться в приватній власності, то в держави замало можливостей для впливу на цю частину вартості житла, хіба що вона зможе якимось чином компенсувати рентні платежі громадянам з невисокими доходами. Але якщо держава є власником землі, то вона може продавати ділянки за різними цінами і, таким чином, перерозподіляти рентні надходження на користь менш забезпечених громадян. Якщо ж земля не продається державою, що також можливо, хоча і недоцільно, все одно вона може встановлювати різні такси рентних платежів і, таким чином, понизити вартість одних видів житлових товарів за рахунок інших. У тому випадку, коли продаж здійснюється у формі оренди, можливості державного регулювання розширюються. Держава може встановлювати різні норми амортизації житла, підвищуючи або знижуючи цю складову вартості. Вона також може регулювати рентну плату.

Однак залишаються ще дві складові витрат, які лягають серйозним тягарем на споживачів житла: виплати по іпотечному кредиту і витрати обслуговування, тобто те, що називається комунальними платежами.

Зрозуміло, що відносно останніх держава повинна проводити політику їх зниження (субсидіювання для малозабезпечених верств населення), для того, щоб зробити товар, що продається, привабливішим, і єдиний можливий в ринкових умовах шлях до цього – це створення конкурентного середовища стосовно експлуатації житлових будинків. Що ж до можливості держави впливати на відсоткову іпотечну ставку, то в Україні вже існує низка таких механізмів безпосереднього впливу держави:

- надання пільгових іпотечних кредитів на будівництво (придбання) житла. На сьогодні діє три такі програми кредитування: для молоді, для індивідуальних сільських забудовників та для педагогічних і науково-педагогічних працівників;

- часткова компенсація відсоткової ставки за отриманими в комерційних банках іпотечними кредитами. Така програма діє для молоді;

- утворено Державну іпотечну установу (ДІУ), основним завданням якої є залучення коштів, а пільгове іпотечне кредитування населення за зниженою відсотковою ставкою;

- встановлено пільги з оподаткування громадян податком з доходів фізичних осіб шляхом надання права на отримання податкового кредиту для тих, хто сплачує відсотки за користування кредитом на придбання житла.

Ідея про потребу реформування житлової сфери і всієї системи будівництва в Україні не має серйозних супротивників. На думку багатьох науковців, житлове будівництво може покласти початок економічному зростанню, зниженню інфляції, скороченню дефіциту державного бюджету, стабілізації грошового

обігу, зміцненню гривні, а отже, побудові ефективної системи соціальної безпеки.

У той же час за існуючі дестабілізації та високі політичні та економічні ризики, насамперед інфляційні, ринковий механізм не завжди задовільно вирішує завдання довгострокового інвестування, якого вимагає для свого розвитку житловий ринок. З огляду на це, у будівництві житла вкрай актуальною є системна політика держави, але не така, що руйнує сам ринок, а доповнює, корегує та регулює його, спрямовуючи на задоволення соціальних потреб населення України.

#### Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. / із змінами, внесеними згідно із Законом № 2222 – 15 (2222-IV) від 8 грудня 2004 р. // ВВР України. – 2005. – № 2. – Ст. 14.

2. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=964-15>

3. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 1 липня 2010 р. № 2411-VI. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2411-17>

4. Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва : Закон України від від 25 грудня 2008 р. № 800-VI. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=800-17>

5. *Воробйов А. В.* Державне управління інвестиційною діяльністю в будівництві : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / А. В. Воробйов. – Запоріжжя, 2007. – 180 с.

6. *Козлов К. І.* Державна політика у сфері соціальної безпеки населення (етимологічний аналіз) / К. І. Козлов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2004. – № 1 (19). – С. 84–89.

7. *Подольський Р. Ю.* Оцінка дієвості трансформаційних перетворень у національній економіці / Р. Ю. Подольський // Проблеми розвитку зовнішньоекономічних зв'язків та залучення іноземних інвестицій : регіональний аспект : зб. наук. пр. – Донецьк : ДонНУ, 2005. – Ч. 1. – С. 221–227.

8. *Сидорченко Т. Ф.* Інвестиційно-будівельний комплекс як механізм активізації інвестиційної діяльності в регіоні / Т. Ф. Сидорченко // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Регіональна політика : досвід Європейського Союзу та його адаптація до умов України : зб. наук. пр. ; НАН України ; Ін-т регіон. дослідж. ; відп. ред. акад. НАН України М. І. Долішній. – Львів, 2003. – Вип. 5 (XLIII). – С. 357–366.

9. *Скуратівський В.* Соціальна політика : [навч. посіб.] / В. Скуратівський, О. Палій, Е. Лібанова. – К. : Вид-во УАДУ, 2003. – 365 с.

10. Стратегическое управление предприятием и прогнозирование рынка. – М. : Экономика, 2007. – 264 с.

11. *Удовенко О. М.* Трансформація будівельного комплексу України / О. М. Удовенко. – К. : Парламентське вид-во, 2001. – 235 с.

*Надійшла до редколегії 13.12.2010 р.*