

УДК 351.778.532

О. С. ЛЕСНАЯ

## **ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА В ГАЛУЗІ ЖИТЛОВОГО БУДІВНИЦТВА**

*Розглянуто рівень забезпечення населення житлом, охарактеризовано основні програми житлового будівництва в Україні, запропоновано запровадження проекту “Громадянське фінансування житлового будівництва”.*

**Ключові слова:** житлове будівництво, інвестиції, забезпечення житлом, соціальне житло.

*The level of providing of population by habitation is considered in the article, described main programs of housing building in Ukraine, introduction of project is offered the “Civil financing of housing building”.*

**Key words:** housing construction, investments, maintenance by dwelling, social dwelling.

Рівень життя населення, який є одним з основних показників соціально-економічного розвитку держави, багато в чому визначається житловими умовами, в яких проживає більшість населення. Умови життя і наявність роботи є основним фактором під час вибору місця проживання. Актуальність обраної теми важко переоцінити, беручи до уваги кількість осіб, які стоять у черзі на житло. Враховуючи велику соціально-економічну значущість обраного питання, ми вважаємо, що без активної державної політики підтримки ефективного функціонування і сприяння подальшому розвитку галузь не зможе повною мірою задовольнити потреби населення.

Дослідженню проблем житлової політики присвячено праці В. Омельчука, А. Беркута, Є. Белінського, А. Дронь, П. Єщенко, К. Паливоди, Ю. Тимофєєва, О. Удовенко, дослідження Інституту конкурентного суспільства, Інституту економічних досліджень та політичних консультацій. Цими питаннями активно опікується Уряд України, прийнято низку програм для збільшення можливостей забезпечення населення житлом. Однак на цей час не опрацьовано ефективних механізмів державного регулювання ринку житлового будівництва.

Основною метою статті є аналіз галузі житлового будівництва, рівня забезпечення населення житлом, пропозиція й обґрунтування можливих шляхів запровадження проекту “Громадянське фінансування житлового будівництва”.

В Україні станом на 1 січня 2010 р. налічувалося 1 млн 174,23 тис. родин та самотніх осіб, які стоять у черзі на отримання житла. Станом на 2009 р. поліпшення своїх житлових умов 10 років і більше чекали 807 тис. сімей, або 68,7 % від загальної кількості черговиків. Одержали житло протягом 2009 р. 11 тис. сімей, або 0,9 % від загальної кількості сімей та однаків, що перебували на квартирному обліку на початок року. Узагалі, протягом 2000 – 2009 рр. щорічно поліпшували житлові умови лише 1,1 – 1,6 % черговиків від загальної кількості їх станом на початок відповідного року [3].

У цілому по Україні у 2009 р. введено в експлуатацію 6399,6 тис. м<sup>2</sup> житла, що на 39,0 % менше, ніж у 2008 р., та що складає 75,6 % до обсягу, передбаченого комплексними регіональними програмами розвитку житлового будівництва на 2009 р. (8465,0 тис. м<sup>2</sup>). У 2010 р. в Україні введено в експлуатацію 9,3 млн. м<sup>2</sup> загальної площі житла, що на 45,9 % більше, ніж у 2009 р. Значну частину житла (46,7 % загального обсягу) введено в експлуатацію відповідно до Тимчасового порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом приватних житлових будинків садибного типу, дачних та садових будинків з господарськими спорудами і будівлями, споруджених без дозволу на виконання будівельних робіт (у період з 5 серпня 1992 р. до 1 січня 2008 р.), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 9 вересня 2009 р. № 10351. Це характеризує збільшення обсягів показників завдяки державній легалізації раніше збудованого житла за кошти громадян, а не збільшення інвестицій. У 13 регіонах частка такого житла становила понад 50 %, у Житомирській та Херсонській областях – 78,1 та 72,8 %, відповідно [5].

За рахунок коштів державного бюджету за 2010 р. введено 32,3 тис. м<sup>2</sup> загальної площі житла, що становить 30,0 % до 2009 р. Частка житла, введеного в експлуатацію за рахунок цих коштів, – 0,3 % загальнодержавного обсягу (за 2009 р. – 1,7 %). Ми можемо дійти висновків, що обсяги державних інвестицій у житлове будівництво вкрай незначні й не здатні забезпечити виконання державою взятих на себе повноважень. Необхідно враховувати той факт, що загальна черга на житло не відбив реальної ситуації, не показує чисельність тих, хто потребує поліпшення житлових умов.

На цей час в Україні діють Правила обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм житлових приміщень в Українській РСР, які було затверджено в 1984 р. Питання, пов'язані з житловими правовідносинами під час отриманні квартир, регулюються Житловим кодексом УРСР від 1983 р. Ці документи явно застаріли і не відповідають реаліям сьогодення, вони ставлять право на житло в залежність від тривалості проживання в населеному пункті та від прописки, якої вже не існує. Ці правила достатньо розмиті й декларативні, що створює благодатне підґрунтя для корупції. Хоча, відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення, на осіб, винних у порушенні порядку взяття громадян на квартирний облік, можна накласти штраф від трьох до восьми неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Недосконалість механізмів залучення коштів у житлове будівництво та випадки невиконання забудовниками зобов'язань перед інвесторами підірвали довіру населення та банківських установ до забудовників, що стримує приплив інвестицій у будівельну галузь. Протягом 2008 – 2009 рр. відбулося уповільнення інвестиційної діяльності, скорочення обсягів виконаних будівельних робіт, зниження будівельної активності, погіршення фінансового стану будівельних підприємств і скорочення їхньої кількості. У 2009 р. інвестиції в житлове будівництво знизились на 51,86 %, порівняно з відповідним періодом 2008 р. При цьому основними джерелами фінансування житлового будівництва залишились кошти населення – 54,83 %, а також кошти підприємств, установ і організацій – 36,65, позабюджетні кошти на іпотечне та інші види кредитування – 7,47, кошти державного бюджету – 0,55, кошти місцевих бюджетів – 0,51 % [6].

Рецесія ринку житлового будівництва сприяла активізації державної політики і низці програм для стимулювання активності ринку житла в Україні. Найсуттєвішими програмами на цей час, на наш погляд, є програми “Соціальне житло 2010 – 2015” і “Доступне житло 2011 – 2017” та робота Фонду сприяння молодіжному житловому будівництву при Державному комітеті у справах сім’ї та молоді України.

Робота над програмою забезпечення молоді житлом розпочалася ще в 1992 р. Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву при Кабінетові Міністрів України (далі – Фонд). Довгострокові кредити на будівництво та придбання житла надаються сім’ям і одинакам до 35 років включно, терміном до 30 років.

Позичальник, який не має дітей, сплачує кредит з відсотковою ставкою у розмірі 3 % річних суми зобов’язань за кредитом; позичальник, який має одну дитину, звільняється від сплати відсотків за користування кредитом; позичальникові, який має двох дітей, за рахунок бюджетних коштів погашається 25 % суми зобов’язань за кредитом; трьох і більше дітей – 50 % суми зобов’язань за кредитом. Громадянам, які проживають у сільській місцевості, працюють у сільськогосподарському виробництві, у соціальній сфері села та органах місцевого самоврядування на селі погашається 25 % суми наданого кредиту додатково до вищевказаних пільг. Розмір кредиту на будівництво (реконструкцію) житла визначається регіональним відділенням Фонду, виходячи з норми 21 м<sup>2</sup> загальної площі житла на одного члена сім’ї та додатково 20 м<sup>2</sup> на сім’ю. Перший внесок кандидата в позичальники становить не менше як 6 % передбаченої вартості.

Враховуючи значний досвід Фонду щодо реалізації Державної програми забезпечення молоді житлом, Міністерство регіонального розвитку та будівництва України (далі – Мінрегіонбуд) у 2010 р. делегувало Фонду повноваження щодо надання громадянам державної підтримки на будівництво (придбання) доступного житла.

З 1998 по 2009 рр. Фонд надав 9771 пільгових довготермінових кредитів на будівництво та придбання житла з державного та місцевих бюджетів різних рівнів на загальну суму понад 1,05 млн грн. На жаль, станом на 2009 р. виплати Фонду майже припинились, і лише в 2010 р. спостерігалось повільне позавлення роботи.

В Україні функціонує програма “Соціальне житло”. Відповідно до Закону України “Про житловий фонд соціального призначення” соціальним визнається житло всіх форм власності (крім соціальних гуртожитків) із житлового фонду соціального призначення, котре безоплатно надається громадянам України, які потребують соціального захисту, на підставі договору наймання. Соціальне житло надається в оренду на певний термін людям, які не мають власної квартири та не в змозі її орендувати через низький дохід.

Правом взяття на соціальний квартирний облік користуються громадяни: а) для яких соціальне житло є єдино можливим місцем проживання або які мають право на поліпшення житлових умов відповідно до закону; б) розмір середньомісячного сукупного доходу яких за попередній рік у розрахунку на одну особу менший за величину опосередкованої вартості наймання житла в цьому населеному пункті та прожиткового мінімуму, встановленого законодавством; в) мешканці тимчасових притулків для дорослих, громадяни, які мають право на соціальний захист у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника,

безробіття з незалежних від них обставин, а також на старість та в інших випадках, передбачених законом; г) діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, після завершення перебування у відповідних закладах для таких дітей, дитячому будинку сімейного типу, прийомній сім'ї або після завершення терміну піклування над такими дітьми та в разі відсутності в них права на житло; д) діти-інваліди, які не мають батьків або батьків яких позбавлено батьківських прав і які проживають в установах соціального захисту населення, після досягнення повноліття; е) громадяни, незаконно засуджені і згодом реабілітовані, у разі неможливості повернення житлового приміщення, займаного ними раніше; ж) громадяни, житло яких визнано в установленому порядку непридатним для проживання або таким, що підлягає ремонту та реконструкції.

Надання громадянам житла з житлового фонду соціального призначення здійснюється за рішенням відповідного органу місцевого самоврядування, що є підставою для укладення відповідного договору наймання соціального житла. Договір наймання соціального житла діє до моменту виникнення обставин, за яких наймач соціального житла втрачає право на користування таким житлом, у договорі обов'язково зазначається вичерпний перелік підстав для припинення його дії.

Постановою Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2009 р. № 1249 затверджено Державну цільову соціально-економічну програму будівництва (придбання) доступного житла на 2010 – 2017 рр. Станом на 1 січня 2010 р. в Україні налічується 4,3 тис. незавершених житлових будівель, з яких більше половини – багатоквартирні будинки, і 60 % із них не будується через брак коштів [4].

Наказом Мінрегіонбуду від 3 червня 2010 р. № 200 утворена Міжвідомча комісія з відбирання об'єктів незавершеного житлового будівництва з високим ступенем будівельної готовності. Приділяється увагу наявності ліцензії та дозволу на будівництво, відповідної кваліфікації кадрів у цих будівельних організаціях, відповідності будинку до нормативів. На цей час пріоритетними у програмі є об'єкти житлового будівництва, збудовані на 70 % і більше, у подальшому планується залучати об'єкти з 50 %-ю готовністю.

Місцеві органи виконавчої влади здійснюють відбір громадян, яким надається державна підтримка, з числа тих, хто потребує поліпшення житлових умов. Право на надання державної підтримки мають громадяни: а) які перебувають на обліку як такі, що потребують поліпшення житлових умов; б) середньомісячний сукупний дохід яких разом із членами їхніх сімей у розрахунку на одну особу не перевищує, за даними Держкомстату, чотирикратного розміру середньомісячної заробітної плати в регіоні; в яких відповідно до рішення місцевого органу виконавчої влади включено до списку осіб, які мають право на доступне житло.

Державна допомога надається людині виходячи з нормативної площі 21 м<sup>2</sup> на людину плюс 10,5 м<sup>2</sup> на сім'ю. 30 % від отриманої суми становитиме розмір державної допомоги, інші кошти – 70 % від повної вартості житла – громадянинові слід внести самостійно.

У межах Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010 – 2017 рр. Кабінет Міністрів України має виділити 150 млн грн. Міжвідомчою комісією з відбирання об'єктів незавершеного житлового будівництва відібрано для участі у програмі 133 об'єкти, в яких загальна

вартість квартир, пропонована забудовниками, становить 2 783 684,48 тис. грн.

У 2010 р. вперше було передбачено кошти для надання державної підтримки громадянам, які виявили бажання взяти участь у цій Програмі. “Ці кошти надійшли лише у вересні. Майже за два місяці безпосередньої роботи з громадянами, було освоєно близько 70 млн грн державного бюджету, що дозволило залучити 180,9 млн грн власних коштів громадян та направити додатково у житлове будівництво близько 250 млн грн. Крім того, це дозволило відновити будівництво 38 об’єктів практично по всій Україні, з яких 11 уже введено в експлуатацію в 2010 р., а 27 будинків передбачається до введення у 1-му півріччі 2011 року”, – так окреслив ситуації Віктор Тихонов [4]. За його словами, за цією програмою придбали квартири 590 сімей в усіх регіонах України [4].

Виконком Харківської міської ради 10 березня 2011 р. затвердив реєстр громадян, які знаходяться на квартирному обліку, котрі виявили бажання та мають право на отримання доступного житла та молодіжного кредиту за рахунок коштів міського бюджету. За рахунок коштів міського бюджету в рамках молодіжного житлового кредитування в 2011 р. квартири зможуть отримати 15 – 16 харківських сімей, у рамках доступного житла за рахунок коштів міського бюджету буде виділено 60 – 70 квартир [8]. Звісно, це є позитивною динамікою, але, на жаль, цього дуже мало. У 2010 р. за програмою “Доступне житло” квартири в Харкові отримали 36 черговиків. З державного бюджету на ці цілі було виділено 3 млн грн [9].

Для сприяння розвитку будівництва на регіональному рівні пропонується запровадити проект “Громадянське фінансування житлового будівництва”, який забезпечує випуск регіональних цінних паперів, державного кредиту, оформлених у вигляді облігацій на пред’явника. Випуск, розміщення й цільове використання отриманих коштів від розміщення цінних паперів покладено на обласну раду. Для підвищення надійності виконання даного проекту держава виступає гарантом виконання взятих на себе кредитних зобов’язань. Контроль реалізації даного проекту, у тому числі на місцях, ефективного використання акумульованих ресурсів і виконання взятих на себе зобов’язань слід покласти на Мінрегіонбуд та його регіональних представників.

Для реалізації проекту створюється інвестиційний фонд, на який покладено відповідальність за реалізацію цінних паперів, акумулювання та ефективне витрачання коштів. Для підвищення ефективності реалізації проекту, необхідно визначити банківську установу яка буде здійснювати фінансове обслуговування розрахунків.

На початковому етапі будівництва визначається будівельна компанія, яка буде реалізовувати проект. Це може бути державна будівельна компанія, можливе й укладення договору на виконання будівельних робіт з фірмою-підрядником. Але для підвищення гарантій і стабільності проекту це обов’язково повинна бути фірма, яка тривалий час працює на ринку будівництва, позитивно себе зарекомендувала і не має заборгованості перед контрагентами. На умовах тендеру з компанією підписується довгострокова угода про співпрацю. Для початку можливе запровадження проекту в певній області, у подальшому, у разі ефективності його реалізації, можливе запровадження на території всієї України.

Для реалізації пілотного проекту “Громадянське фінансування житлового

будівництва” створюється проект будівництва житлового комплексу або будинку, визначається його клас, рівень, первісна вартість, визначаються верстви населення та споживачі, на яких зорієнтовано даний тип оселі (бажано б було орієнтувати будівництво на середній клас). Первісна вартість розподіляється на частини (паї), згідно з якими випускається цінний папір “Боргове зобов’язання – Громадянське фінансування житлового будівництва”. Певна кількість цінних паперів повинна дорівнювати вартості квартири та її обсягу (одно-, дво-, трикімнатна). Кожен громадянин у разі наявності в нього необхідної кількості цінних паперів, тобто інвестування в житлове будівництво необхідної кількості грошових активів, має право претендувати на квартиру бажаного обсягу. Акумуляовані кошти на будівництво реалізуються лише в межах міста або області. У разі бажання інвестор – фізична або юридична особа має можливість отримати всю необхідну інформацію про стан і обсяги будівництва.

Ці цінні папери підлягають вільному обігу на ринку, що дає додаткову можливість для їхніх придбання або продажу.

Певним чином цей проект буде побудовано на засадах субсидіарності. Тобто, купуючи цінні папери зараз, інвестор фінансує будівництво і завершення розпочатих проектів, а отримує житло після нагромадження певної кількості цих цінних паперів. Це дає додаткові часові переваги. Люди, які не мають грошей, щоб відразу придбати житло або інвестувати певну суму протягом одного інвестиційного циклу, можуть витратити тривалий час, для того щоб придбати необхідну кількість цих цінних паперів, а потім вже обміняти їх на житло. Маємо сподівання, що наявність державних гарантій підвищить їхню надійність.

Що може схилити громадян до вкладання коштів у цінні папери, а не у придбання житла у кредит? *По-перше*, це повна відсутність відсоткової ставки. Громадяни не сплачують відсотки, вони лише нагромаджують цінні папери і в разі їхньої достатності, відповідно до необхідної площі житла, отримують житло в своє розпорядження. *По-друге*, це гарантії з боку влади у тому що цінні папери не пропадуть і що будівництво буде завершено. У разі нестачі з боку попиту, неповної реалізації цих цінних паперів і нестачі активів для будівництва (або завершення проекту) обласна рада спрямовує фінансові субвенції на ці цільові проекти. По завершенні будівництва обласній раді в обсязі інвестованих коштів передаються квартири для видачі житла за програмами “Соціальне житло 2010 – 2015” та “Доступне житло 2011 – 2017”.

У разі коли людина не в змозі зі зміною обставин придбати необхідну кількість цінних паперів, або в разі відмови від придбання власник може продати їх на ринку цінних паперів або повернути до інвестиційного фонду, тобто отримати назад кошти в обсязі початкових інвестицій.

Для підвищення привабливості даних цінних паперів і розширення кола можливих інвесторів пропонуємо розміщувати цінні папери без довідки про доходи і джерел фінансування. Маємо сподівання, що такий захід в умовах значних обсягів тіньової економіки збільшить кількість потенційних інвесторів. Маємо сподівання, що наявність державних гарантій і умова первісного продажу квартир лише пред’явникам цінних паперів буде стримувати від спекулятивного зростання цін на житло.

Проведений у статті аналіз дозволив виявити наявність значних проблем у

галузі житлового будівництва, і головними з них є такі: низький рівень забезпечення населення житлом, чому є свідченням черга на житло і обсяги надання державного житла за дійовими програмами;

– невідповідність між цінами пропозиції та платоспроможним попитом. Програми, які прийняті Урядом для вирішення потреб будівельної галузі та забезпечення населення житлом, не вирішують наявних проблем. Цьому є кілька причин, а саме: недостатні обсяги фінансування; наявність корупційних угод, що сповільнює програми і робить їх дорожчими, відсутність економічної стабільності. Як засвідчують статистичні данні більша частина житла вводиться в експлуатацію завдяки викладенню коштів населення, яке останнім часом скоротилось. Маємо сподівання що запропонований проект “Громадянське фінансування житлового будівництва” сприятиме припливу приватних інвестицій у будівельну галузь і задоволенню потреб населення у житлі.

Література:

1. Про житловий фонд соціального призначення : Закон України // ВВР України. – 2006. – № 19/20. – Ст. 159.
2. Концепція програми розвитку молодіжного житлового кредитування на 2001 – 2010 роки. – Режим доступу : <http://www.molod-kredit.gov.ua/index.html>
3. Матеріали веб-сайту Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України. – Режим доступу : <http://www.build.gov.ua/>
4. Матеріали веб-сайту Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – Режим доступу : <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=2917>
5. Матеріали веб-сайту Міністерства статистики України. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>
6. Основними джерелами фінансування житлового будівництва в Україні залишаються кошти населення. – Режим доступу : <http://www.ukrinform.ua/ukr/order/?id=876965>
7. Про затвердження Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 11 листоп. 2009 р. № 1249. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=1249-2009-%EF>
8. Харківська міська рада виділить кошти на молодіжне кредитування та доступне житло // year. – 2011. – 10 берез. – Режим доступу : [dozor.kharkov.ua/vlast/gorsovvet/1088407.html](http://dozor.kharkov.ua/vlast/gorsovvet/1088407.html)
9. Харківщина активізує програму доступного житла // year. – 2011. – 23 лют. – Режим доступу : [kharkiv.unian.net/ukr/detail/197290](http://kharkiv.unian.net/ukr/detail/197290)

*Надійшла до редколегії 11.09.2011*