

*В. О. Омельчук,
д. е. н., професор кафедри соціальної і гуманітарної політики,
Національна академія державного управління при Президенті України, м. Київ*

ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО РОЗРОБКИ НОВОЇ СТРАТЕГІЇ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

*V. Omelchuk,
d. ec. sc., professor of department of social and humanitarian policy,
National Academy of Public Administration, President of Ukraine, Kyiv*

PROPOSALS FOR THE DEVELOPMENT OF A NEW HOUSING POLICY STRATEGY IN UKRAINE

У статті визначено, що головною передумовою розробки нової стратегії житлової політики в Україні є те, що житлова політика знаходиться в стані глибокого занепаду, конституційні права громадян України щодо забезпечення житлом практично не виконуються. Автором запропонована нова стратегія житлової політики в Україні, спрямована на підвищення ефективності публічного адміністрування в цій сфері. Запровадження вказаної стратегії стане першим кроком для реалізації в Україні сучасної, соціально-орієнтованої житлової політики.

The article states that the main prerequisite for the development of a new housing policy in Ukraine is that housing policy is in a state of deep decline, the constitutional rights of Ukrainian citizens to provide housing are practically not fulfilled. The author proposes a new strategy for housing policy in Ukraine, aimed at increasing the efficiency of public administration in this area. The introduction of this strategy will be the first step towards realizing a modern, socially oriented housing policy in Ukraine.

*Ключові слова: стратегія житлової політики, житлова проблема, житлові програми, соціальне житло.
Key words: housing policy strategy, housing problem, housing programs, social housing.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ ТА ЇЇ АКТУАЛЬНІСТЬ

Вибір Україною європейського шляху розвитку зумовлює необхідність створення органами державного управління сучасних механізмів для досягнення в середньостроковій перспективі європейського рівня життя громадян України.

Серед ключових завдань державної політики є забезпечення високих стандартів публічного адміністрування у всіх сферах життя українського суспільства з метою побудови сучасної соціальної держави.

Житлова проблема в Україні є однією з найбільш актуальних, особливо для молодих сімей та громадян, які потребують соціального захисту.

На сьогодні ніхто не може сказати, скільки громадян в Україні потребує житла, тому що з 2015 року Державне статистичне спостереження за формою № 4-житлофонд (річна) "Квартирна черга та надання житлових приміщень" скасовано [1].

У той же час в Україні все ще є чинним житловий кодекс УРСР від 1983 року. За нашими оцінками відповідно до вимог цього Кодексу кількість громадян, які потребують покращення житлових умов, складає від 2 до 3 мільйонів осіб. Не дивлячись на масштабність житлової проблеми в Україні за оцінками фахівців [2] житлова політика не може бути визнана ефективною, адже за всі роки незалежності, незважаючи на різні, як правило, несистемні і неузгоджені між собою, урядові програми, суттєвих зрушень у забезпеченні населення житлом не відбулося.

Таким чином, є надзвичайно актуальним завдання розробки нової стратегії житлової політики в Україні.

Головною передумовою розробки нової стратегії є те, що житлова політика знаходиться в стані глибокого занепаду, конституційні права громадян України щодо забезпечення житлом практично не виконуються.

Громадяни України у 2–3 рази гірше забезпечені житлом, ніж громадяни європейських країн. При цьо-

му значна частина житлового фонду фізично і морально застаріла, знаходиться у передаварійному стані, обсяги будівництва нового житла з року в рік падають, а соціальне житло в Україні не будується взагалі.

Особливо слід зазначити актуальність негайного запровадження механізмів забезпечення житлом інвалідів та учасників АТО, членів сімей загиблих воїнів АТО, вимушених переселенців із зони АТО та анексованого Криму.

ОГЛЯД ОСТАННІХ ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідженню світового досвіду у вирішенні житлової проблеми присвячено чимало праць науковців. Зокрема потрібно відзначити таких вчених, як Ковалевська О.П. [3], Букіашвілі В.О. [4], Половинчак Ю. [5], роботи яких присвячені переважно дослідженню та узагальненню європейського досвіду вирішення житлової проблеми.

Окремі особливості реалізації житлової політики в США та Канаді досліджені О. Непомнящим [6], однак основна увага при цьому була сконцентрована на історичній ретроспективі вирішення житлової проблеми в США та окремих програмах уряду Канади. Можливості впровадження досвіду вказаних країн у відповідну державну політику в Україні досліджені значно менше.

Водночас проблема ефективності державних програм, які реалізуються з метою підвищення доступності житла, на жаль, залишається ще здебільшого поза увагою фахівців. Наукові напрацювання здебільшого концентруються навколо участі держави у інтенсифікації житлового будівництва. Так, О.А. Тимофєєва [7], аналізуючи проблеми реалізації державних програм, робить висновок щодо відсутності мотивів у комерційних банків для широкомасштабного фінансування житлового будівництва.

На нашу думку, українська банківська система не має стимулів не лише до прямого фінансування забудовників, але і до широкомасштабного іпотечного кредитування в рамках державних програм відшкодування відсотків за житловими іпотечними кредитами.

Аналізуючи ефективність участі держави у вирішенні житлової проблеми Т.В. Сердюк та А.В. Сердюк, роблять висновок, що "... За роки незалежності в Україні реалізувалися державні програми, що ґрунтувалися на застосуванні механізмів кредитування на пільгових умовах і залученні коштів державного та місцевих бюджетів на житлове будівництво, але в зв'язку з обмеженістю фінансового ресурсу та непрозорістю виконання, їх ефективність була дуже низькою" [8]. З таким висновком можна погодитися, потрібно лише додати, що більш коректно констатувати низьку суспільну ефективність, так як реалізація зазначених програм не зумовила суттєвих зрушень в сфері житлового забезпечення в масштабах країни.

Як відомо, ще у 2009 році в Україні було прийнято Державну цільову соціально-економічну програму будівництва (придбання) доступного житла на 2010—2017 роки, затверджену постановою Кабінету Міністрів від 11.11.2009 № 1249 [9]. У рамках реалізації цієї програми передбачено компенсацію з боку держави 30% вартості будівництва (придбання) житла (тобто, громадянин сплачує 70% вартості).

У 2012 році державою було розпочато відшкодування відсотків за житловими іпотечними кредитами для громадян, які бажають поліпшити свої житлові умови за допомогою іпотечних кредитів. Згідно умов програми термін іпотечного кредиту — до 15 років у гривнях, максимальний відсоток — 16% річних. Держава компенсує до 13%, тому позичальник сплачує фактично 3% річних [10]. Для участі в обох програмах громадяни повинні перебувати на квартирному обліку.

При цьому слід зазначити, що внаслідок політичних, економічних і соціальних потрясінь в Україні у 2013—2014 роках фінансування вказаних програм з державного бюджету було практично припинено.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є запропонувати напрацьовані автором пропозиції щодо розробки нової стратегії житлової політики в Україні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Тенденції, які простежуються у житловій політиці в Україні за останні роки, вказують на те, що житло для переважної більшості громадян України залишається недоступним.

Ринкові механізми, впроваджені в сферу будівництва та перерозподілу житла в умовах, які склалися в Україні, не спрацьовують. Найбільш поширений в світовій практиці інструмент підвищення доступності житла — іпотечне кредитування, також виявляє свою неефективність.

У сучасних умовах доходи "середньої" сім'ї щонайменше в два рази менші, ніж ті, які потрібні для отримання іпотечного кредиту. Тобто існуюча в Україні модель житлового іпотечного кредитування на основі банківської системи орієнтована на високодохідні групи громадян з доходами в два і більше разів вищими, ніж середні. Певна незначна тенденція до підвищення індексу доступності житла, яка спостерігалася в 2010—2011 роках закінчилася його суттєвим зниженням у 2014—2017 роках в основному за рахунок значної девальвації гривні. Щоб отримати житловий іпотечний кредит у 2017 році доходи мають бути більше ніж у 2,5 рази вищими, ніж середні. Отже, ринкові механізми не в змозі забезпечити суттєвих зрушень у вирішенні житлової проблеми в Україні.

За таких умов логічно, щоб ініціативу в зменшенні гостроти житлової проблеми взяла на себе держава. Активність держави може проявлятися в двох напрямках: 1) держава може виступати як суб'єкт будівництва збільшуючи обсяг збудованого житла і розподіляти його серед тих категорій громадян, які найбільше його потребують; 2) держава може реалізовувати певні програми, спрямовані на стимулювання залучення коштів населення в сферу будівництва житла та його перерозподілу з подальшим його придбанням.

Щодо першого з вищезазначених напрямів, то потрібно відзначити, що активність держави як суб'єкта житлового будівництва є надзвичайно низькою.

Обсяги житла, введеного за рахунок коштів Державного бюджету в 2016 році зменшилися в порівнянні з 2015 роком у 2,7 рази і досягли майже нульової позначки — 0,03% від загального обсягу житла, введеного в експлуатацію в Україні. Таким чином, у 2015—2016 роках держава суттєво зменшила обсяги прямого фінансування будівництва житла навіть в порівнянні з тими незначними коштами, які виділялися на зазначені цілі раніше. Отже, перехід до ринкової моделі розвитку призвів до того, що держава фактично перестала бути суб'єктом житлового будівництва.

Щодо другого з напрямів активності держави у вирішенні житлової проблеми відзначимо, що, фактично самоусунувшись від будівництва нового житла, держава не створила дієвих інструментів для стимулювання попиту населення.

Особливо слід відзначити, що ті категорії громадян України, які потребують надання їм соціального житла, практично позбавлені прав на його отримання, бо в Україні відсутні механізми будівництва соціального житла.

Для того, щоб запровадити в Україні ефективну соціально-орієнтовану житлову політику, що створить умо-

ви для реальних соціальних і економічних покращень життя для мільйонів громадян, нами напрацьовані наступні пропозиції щодо розробки нової стратегії житлової політики в Україні:

З метою ефективного забезпечення житлом громадян України, які потребують державної підтримки для вирішення житлової проблеми з залученням фінансування з державного та місцевих бюджетів, а також з позабюджетних джерел, Урядом України має бути розроблена та затверджена нова єдина Державна житлова програма.

Категорії громадян, для яких держава виділяє кошти на вирішення їх житлової проблеми у рамках Державної житлової програми, визначаються новим Житловим кодексом України та Законами України.

Для окремих категорій громадян (інваліди та учасники АТО, вимушені переселенці, військовослужбовці, молодь, соціально незахищені громадяни, інші встановлені Законами України категорії громадян) у Державній житловій програмі мають бути передбачені відповідні підпрограми.

У рамках Державної житлової програми з метою запровадження політики децентралізації відповідно до законодавства України та рішень відповідних рад мають бути прийняті нові регіональні та місцеві житлові програми.

З метою реалізації Державної, регіональних і місцевих житлових програм Урядом України шляхом реорганізації існуючої Державної спеціалізованої фінансової установи "Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву" (далі Держмолодьжитло) створюється Державна житлова корпорація України (далі ДЖКУ).

Вказана установа має стати відповідальним виконавцем всіх бюджетних програм державного та місцевих бюджетів, прийнятих на відповідний бюджетний рік на виконання Державної, регіональних і місцевих житлових програм.

Головними розпорядниками коштів державного і місцевих бюджетів, виділених на реалізацію Державної, регіональних і місцевих житлових програм відповідно до Бюджетного кодексу України, здійснюється контроль цільового, адресного та ефективного використання бюджетних коштів.

Для забезпечення постійної прямої підзвітності і підконтрольності ДЖКУ перед громадянським суспільством Урядом України визначається чітка процедура проведення відкритого конкурсу, на якому один раз на три роки формується Наглядова рада ДЖКУ з представників громадянського суспільства та експертного співтовариства.

Наглядовій раді ДЖКУ надаються необхідні повноваження з контролю за цільовим, адресним і ефективним використанням коштів державного та місцевих бюджетів, які спрямовуються на реалізацію Державної, регіональних і місцевих житлових програм.

Уряд України має визначити ДЖКУ утримувачем Єдиного державного реєстру громадян, які згідно з законодавством України отримали право на участь у Державній, регіональних і місцевих житлових програмах.

Новим житловим кодексом України та Законами України мають бути визначені чіткі критерії, відповідно до яких громадяни України отримують чи втрачають право бути включеними до вказаного Єдиного державного реєстру. При цьому необхідно гармонізувати законодавство України у галузі житлової політики з відповідними актами законодавства країн Європейського Союзу.

ДЖКУ буде виконувати наступні функції:

— емісія пулів іпотечних закладних, облігацій та інших цінних паперів, а також залучення кредитів та інвестицій, забезпечених іпотечними активами ДЖКУ і державними гарантіями з метою отримання довготер-

мінових дешевих позабюджетних фінансових ресурсів на міжнародних фінансових ринках для фінансування реалізації Державної, регіональних і місцевих житлових програм;

— страхування всіх іпотечних кредитних договорів, укладених ДЖКУ, а також всіх пулів іпотечних закладних, облігацій та інших цінних паперів, емітованих ДЖКУ;

— відповідальний виконавець нової програми житлово-будівельних заощаджень громадян України (Державне спільне підприємство з Ощадбанком України у рамках державно-приватного партнерства) (Довідково: На руках громадян України знаходиться декілька десятків мільярдів доларів готівки);

— відповідальний виконавець Державної, регіональних і місцевих житлових програм;

— відповідальний виконавець всіх бюджетних програм державного і місцевих бюджетів, які передбачені на відповідний рік для забезпечення житлом громадян України;

— утримувач Єдиного державного реєстру громадян, що мають право приймати участь у Державній, регіональних і місцевих житлових програмах;

— замовник будівництва житла по Державній, регіональних і місцевих житлових програмах;

— балансоутримувач соціального та орендного житла, збудованого за кошти державного і місцевого бюджетів;

— розробник спільно з Мінрегіоном і органами місцевої державної влади та самоврядування Державної, регіональних і місцевих житлових програм;

— розробник змін до законодавства України відповідно до цієї стратегії;

— буде співпрацювати з органами державної влади на місцях та з органами місцевого самоврядування в рамках децентралізації з метою реалізації Державної, регіональних і місцевих житлових програм (відведення землі під забудову, відведення землі для продажу на аукціонах з метою залучення цільових коштів на реалізацію житлових програм, забезпечення будівельних проектів інженерною інфраструктурою, дозволи на будівництво);

— буде залучати кошти державного фонду регіонального розвитку для реалізації місцевих житлових програм.

На першому етапі з метою запровадження у рамках політики децентралізації результативної співпраці ДЖКУ з органами місцевої державної влади та самоврядування регіональні управління Держмолодьжитла у всіх областях України мають бути реорганізовані у регіональні управління ДЖКУ, юридичні особи, співзасновниками яких стануть органи місцевої державної влади та самоврядування.

У подальшому для ефективного реалізації наведених вище функцій ДЖКУ, як засновник/співзасновник, має також поетапно утворити у своєму підпорядкуванні такі юридичні особи:

— Спеціалізована фінансова компанія, яка зможе успішно проходити щорічний міжнародний фінансовий аудит та мати високі міжнародні кредитні рейтинги. Ця компанія буде отримувати кредити та інвестиції на міжнародних фінансових ринках, а також буде виступати емітентом пулів іпотечних закладних, облігацій та інших цінних паперів, забезпечених іпотечними активами ДЖКУ та державними гарантіями з метою отримання довготермінових дешевих позабюджетних фінансових ресурсів для фінансування реалізації Державної, регіональних і місцевих житлових програм;

— Спеціалізована страхова компанія, яка буде страхувати всі іпотечні кредитні договори, укладені ДЖКУ, а також пули іпотечних закладних, облігацій та інших цінних паперів, імітованих ДЖКУ;

— Спільне державне підприємство з Ощадбанком України (Житлові будівельні заощадження);

— Державне підприємство — замовник будівництва житла по Державній, регіональних і місцевих житлових програмах;

— Державне підприємство — балансоутримувач соціального і орендного житла, збудованого за кошти державного і місцевих бюджетів.

Законодавством України має бути визначено, що на ДЖКУ покладається координація роботи інших державних і комунальних установ, які задіяні у ході виконання Державної, регіональних і місцевих житлових програм (Державна іпотечна установа, Державна/ комунальні інспекції державного архітектурно-будівельного контролю, Держгеокадастр та інші).

Запровадження даних пропозицій дасть можливість звільнити міністерства, відомства та інші державні і комунальні органи від виконання невластивих їм функцій щодо забезпечення житлом громадян, ліквідувати відповідні підрозділи державних і комунальних установ, а також суттєво скоротити надлишкові бюджетні затрати на утримання вказаних підрозділів.

Виконання всіх функцій щодо забезпечення житлом громадян України, які будуть включені до Єдиного державного реєстру громадян, що мають право приймати участь у Державній, регіональних і місцевих житлових програмах, покладається на ДЖКУ.

Крім того запровадження даних пропозицій повністю скасовує прив'язку громадян до конкретного населеного пункту для цілей участі у Державній, регіональних і місцевих житлових програмах. (Враховується лише відсутність чи наявність житла у власності, його фактична площа, та рівень доходів громадян).

ВИСНОВКИ

Запровадження нової житлової політики створить механізми для реального вирішення житлової проблеми найбільш соціально незахищених верств громадян України, що суттєво покращить соціальне самопочуття громадян України та рівень довіри до влади.

Як результат реалізації нової стратегії прогнозується збільшення обсягів житлового будівництва до 14 млн кв. метрів у 2020 році і до 20 млн кв. метрів у 2025 році. Щорічно додатково будуть покращувати свої житлові умови десятки тисяч громадян, Україна щороку буде отримувати багатомільярдний додатковий приріст ВВП, а додаткові надходження податків до бюджетів всіх рівнів складуть також мільярди гривень.

Створення Державної житлової корпорації стане першим кроком для запровадження в Україні сучасної, соціально орієнтованої житлової політики.

Література:

1. Житловий фонд України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

2. Олійник Н. Концептуальні засади державної житлової політики / Н. Олійник // Вісник Національної академії державного управління. — 2013. — № 11. — С. 96—104.

3. Ковалевська О.П. Світовий досвід розвитку державної житлової політики [Електронний ресурс] / О.П. Ковалевська // Державне управління: удосконалення та розвиток [Електронне наукове фахове видання]. — 2013. — № 2. — Режим доступу: <http://www.dy-nauka.com.ua/?op=1&z=618>

4. Букіашвілі В.О. Житлова політика як елемент соціальної політики держави: аналіз вітчизняного та закордонного досвіду / В.О. Букіашвілі // Економіка будівництва і міського господарства. — 2009. — Т. 5. — № 3. — С. 141—146.

5. Половинчак Ю. Реформа ЖКГ: зарубіжний досвід та власні реалії / Ю. Половинчак // Громадська думка

про правотворення (Бюлетень оперативних матеріалів на базі аналізу правової електронної інформації). — 2011. — № 5. — С. 6—12.

6. Непомнящий О.М. Особливості реалізації житлової політики у США та Канаді / О.М. Непомнящий // Публічне управління: теорія та практика. — 2013. — Вип. 2 (14). — С. 125—130.

7. Тимофєєва О.А. Державне регулювання будівництва житлової нерухомості в Україні [Електронний ресурс] / О.А. Тимофєєва // Теорія та практика державного управління. — 2011. — Вип. 3. — Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/tpdu/2011_3/doc/1/19.pdf

8. Сердюк Т.В. Роль пільгової політики в забезпеченні доступності житла / Т.В. Сердюк, А.В. Сердюк // Сучасні технології, матеріали і конструкції в будівництві. — 2012. — Вип. 2. — С. 129—135.

9. Державна цільова соціально-економічна програма будівництва (придбання) доступного житла на 2010—2017 роки, затв. постанов. КМУ від 11.11.2009 № 1249 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1249-2009-%D0%BF>

10. Порядок здешевлення вартості іпотечних кредитів для забезпечення доступним житлом громадян, які потребують поліпшення житлових умов: затв. пост. КМУ від 25 квітня 2012 р. № 343 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/343-2012-%D0%BF>

References:

1. State Statistics Service of Ukraine (2016), "The Housing Fund of Ukraine", available at: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (Accessed 15 Nov 2017).

2. Olijnyk, N. (2013), "Conceptual Principles of State Housing Policy", *Visnyk Natsional'noi akademii derzhavnoho upravlinnia*, vol. 11, pp. 96—104.

3. Kovalevska, O.P. (2013), "World experience development of the state housing policy", *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, vol. 2, available at: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=618> (Accessed 15 Nov 2017).

4. Bukiashvili, V.O. (2009), "Housing policy as an element of state social policy: analysis of domestic and international experience", *Ekonomika budivnytstva i mis'koho hospodarstva*, vol. 5, no. 3, pp. 141—146.

5. Polovynchak, Yu. (2011), "Reform of Housing: international experience and their own realities", *Hromadska dumka pro pravotvorennia (Biuletyn' operatyvnykh materialiv na bazi analizu pravovoi elektronnoi informatsii)*, vol. 5, pp. 6—12.

6. Nepomniaschij, O.M. (2013), "Features of implementation of housing policy in the USA and Canada", *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, vol. 2 (14), pp. 125—130.

7. Tymofieieva, O. A. (2011), "State regulation of residential real estate construction in Ukraine", *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*, vol. 3, available at: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/tpdu/2011_3/doc/1/19.pdf (Accessed 15 Nov 2017).

8. Serdiuk, T.V. (2012), "The role of preferential policies to provide affordable housing", *Suchasni tekhnologii, materialy i konstruktii v budivnytstvi*, vol. 2, pp. 129—135.

9. Cabinet of Ministers of Ukraine (2009), "State target social and economic program of construction (purchase) of affordable housing for 2010-2017", available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1249-2009-%D0%BF> (Accessed 15 Nov 2017).

10. Cabinet of Ministers of Ukraine (2012), Resolution "The procedure for cheapening the cost of mortgage loans to provide affordable housing for citizens who need improvement in housing conditions", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/343-2012-%D0%BF> (Accessed 15 Nov 2017).

Стаття надійшла до редакції 27.11.2017 р.