

*В. І. Кравченко,
д. е. н., професор, заслужений економіст України,
президент, Міжнародний інститут фінансів*

ФІНАНСОВІ ТА ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ ДЕРЖАВНОЇ ПРОГРАМИ "ДОСТУПНЕ ЖИТЛО"

*V. Kravchenko,
Doctor of Economics Sciences, Professor, The Honourable Economist of Ukraine,
The President of International Institute of Finance*

FISCAL AND ECONOMIC PROBLEMS OF "AFFORDABLE HOUSING" STATE PROGRAM IMPLEMENTATION IN UKRAINE

У статті аналізується хід розв'язання житлової проблеми в Україні, шляхи реалізації державної програми будівництва доступного житла у 2010–2012 роках, а також основні інструменти державної фінансової підтримки громадян на ринку доступного житла. Сформульовані пропозиції щодо підвищення ефективності та запропоновані нові інструменти державної фінансової підтримки житлового будівництва як важливого чинника стимулювання розвитку економіки і соціальної сфери країни завдяки мультиплікаційному ефекту.

This article considers the issues housing in Ukraine problem solving as well as the ways of "Affordable housing" State Program implementation matters. The experience of this Program implementation during 2010–2012 and main instruments of state financial support to population on the market of affordable housing have been analyzed. The proposals towards efficiency increase of "Affordable housing" State Program have been created, and new instruments of the state support for social sphere development due to multiplication effect have been offered.

Ключові слова: житлова проблема, доступне житло, державна фінансова підтримка житлового будівництва, іпотечні житлові кредити, житлово-будівельні субсидії, рефінансування комерційних банків.

Key words: housing problem, affordable housing, the state financial support, mortgage loans, housing construction subsidies, refinance of commercial banks.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Житлова проблема, способи і механізми її розв'язання завжди перебували як у центрі суспільних дискусій, так і серед першочергових питань над якими працює економічна наука. Розв'язання житлової проблеми є одним із пріоритетних напрямів державної соціально-економічної політики, забезпечує реальне прискорення розвитку економіки, зростання ВВП та добробуту громадян України.

ВАЖЛИВІ ПУБЛІКАЦІЇ І ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ

У процесі тривалого процесу пошуку шляхів розв'язання житлової проблеми, будівництва житла, яке могли б отримати або купити не лише окремі вибрані громадяни, а широкі верстви людей, нагромаджений досвід та ґрунтовні знання. У народному господарстві розвинутих країн сформувалася окрема галузь людської діяльності — житлова економіка. Враховуючи важливе значення цієї сфери діяльності, яка пов'язана із задоволенням однієї з першочергових потреб людини, жит-

лова проблема, будівництво доступного житла, житлова економіка стали предметом фундаментальних розробок і наукових досліджень. Відомою є фундаментальна робота під редакцією Генрі Поляковського "Жилищна економіка" [1]. Цікавими є дослідження з питань житлової економіки і житлової політики О'Саливана А. "Економіка города" [2].

Вітчизняний та зарубіжний досвід, механізми та інструменти фінансування житлового будівництва досліджені у виданні "Фінансування будівництва житла. Новітні тенденції" [3]. Питання реалізації національного проекту "Доступне житло" висвітлені в роботі Сергія Глазунова і Володимира Самошина "Доступное жилье: люди и национальный проект" [4]. Проблеми іпотечного кредитування житлового будівництва досліджені в роботах інших вітчизняних та зарубіжних авторів [5].

Ряд публікацій з цих питань здійснено автором у співпраці із К.В. Паливотою та В.А. Поляченком. Серед них, зокрема, доцільно звернути увагу на навчальний посібник "Основи житлової економіки" [6].

МЕТА СТАТТІ

Метою дослідження є аналіз основних проблем розв'язання житлової проблеми в Україні, зокрема, практики будівництва доступного житла, обґрунтування нових механізмів та інструментів фінансування державної програми "Доступне житло".

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Розв'язання житлової проблеми було і залишається одним із пріоритетів соціальної політики у більшості розвинутих країн. Історія знає багато прикладів і способів прискорення вирішення житлового питання за допомогою безпосереднього державного фінансування або за державної фінансової підтримки. Відповідний досвід у 60—80-х роках ХХ століття мала і колишня Радянська Україна. У цей же період були реалізовані масштабні житлові програми і в зарубіжних країнах. Зокрема, це стосується програм будівництва дешевого, соціального та доступного житла, житла для малозабезпечених.

Важливою для сучасної України є нагромаджена практика реалізації програм будівництва доступного житла, зокрема, сучасний досвід у цій сфері.

Це важливо з багатьох причин, у тому числі і тому, що Україна відноситься до числа країн, в яких ще не досягнуто рівня житлового будівництва, який мав місце у 80-х роках ХХ століття. Житлова проблема в Україні залишається нерозв'язаною, набула ще більшої гостроти та нових форм прояву. Це неодноразово підкреслювалося [7]. Це суттєво впливає на рівень виробництва і стан країни в цілому і сьогодні. Не випадково за підсумками 2012 року обсяг ВВП, що був вироблений в Україні, не досягає 70 процентів від рівня його виробництва у 1990 році.

Протягом 80-х років ХХ століття в Україні щороку здавалося в експлуатацію 18—20 млн квадратних метрів житла. У 1987 році цей показник досяг 21,3 млн квадратних метрів житла.

Надалі обсяги житлового будівництва в Україні скорочувалися і досягли свого мінімуму — 5,6 млн квадратних метрів у 2000 році.

Найбільшого рівня розвитку житлове будівництво після цього досягло у 2008 році, коли було введено до експлуатації 10,5 млн квадратних метрів житла.

Обсяги житлового будівництва в Україні різко скоротилися в період кризи 2008—2009 років. Лише у 2012 році із врахуванням житла, яке прийнято до експлуатації відповідно до так званого Тимчасового порядку, здано 10,7 млн квадратних метрів. Без врахування житла прийнятого відповідно до Тимчасового порядку, показник його введення скоротився у порівнянні з 2011 роком на 3,9 процента.

Скорочення виробництва у багатьох галузях економіки, яке мало місце у 2012 році, обумовлює потребу розробки та реалізації нових механізмів державної підтримки розвитку житлового будівництва, зокрема, будівництва доступного житла.

Програми будівництва дешевого житла, підвищення його доступності реалізуються у багатьох країнах світу і є важливим інструментом активізації економіки в цілому. Це стосується країн Європейського Союзу, США, Китаю, Японії, Росії та інших держав. Зазначена практика аналізується у літературі [8].

Завдяки мультиплікаційному ефекту одна гривня інвестицій в житлове будівництво дозволяє отримати три гривні приросту ВВП країни, значно збільшити доходи державного та місцевих бюджетів, підвищити рівень життя людей.

Розвиток житлового будівництва, зокрема доступного житла, дозволяє наростити обсяги споживання металу, будівельних матеріалів, продукції багатьох секторів про-

мисловості на внутрішньому ринку. А це, в свою чергу є важливим завданням, яке стоїть перед країною у протистоянні викликам глобальної економічної та фінансової кризи.

Проблематика будівництва доступного житла в Україні активно обговорюється ще з 2005 року. Позитивні результати щодо масового житлового будівництва у цьому контексті приніс експеримент на базі АТ ХК "Київміськбуд", який реалізувався спільно з ПАТ АКБ "Аркада" відповідно до законодавства України ще з кінця 90-х років ХХ століття.

У 2006 році під егідою Будівельної палати України і керівництвом її Президента, нині покійного, колишнього багаторічного президента АТ ХК "Київміськбуд", народного депутата України В. А. Поляченка був розроблений проект Закону України "Про державну підтримку забезпечення громадян житлом та розвиток житлового будівництва". Законопроект були визначені засади державної підтримки забезпечення громадян доступним житлом та прискорення житлового будівництва.

Згодом за поданням групи народних депутатів України під керівництвом В. Поляченка у червні 2009 року до Верховної Ради України був внесений проект Закону України "Про державну підтримку забезпечення громадян доступним житлом". У березні 2009 року у Верховній Раді зареєстрований законопроект "Про забезпечення громадян доступним житлом", поданий Кабінетом Міністрів України.

Весною 2012 року Постановою Верховної Ради України цей законопроект був знятий із розгляду.

У 2009 році Постановою Кабінету Міністрів України № 1249 від 11.11.2009 року затверджено Державну цільову соціально-економічну програму будівництва (придбання) доступного житла на 2010—2017 роки [9]. Із внесеними згодом змінами Програма реалізується і нині.

На даний час в Україні реалізуються такі проекти, які мають відношення до програми забезпечення громадян доступним житлом.

По-перше, це програма державної підтримки забезпечення громадян доступним житлом. Відповідно до неї громадянин, який відповідає визначеним Урядом критеріям, може купити, або побудувати квартиру, сплативши 70 процентів її вартості. Решту вартості нормативної площі квартири (21 квадратний метр на одну особу плюс 10,5 квадратних метрів на сім'ю) оплачує держава шляхом надання підтримки у розмірі 30 процентів цієї вартості.

За даними Мінрегіонбуду, у 2012 році на умовах оплати державою 30 процентів вартості нормативної площі житла укладено 1 тис. 222 угоди. Було придбано квартир загальною площею 83,2 тис. квадратних метрів. Громадяни отримали державну бюджетну підтримку на суму 156,6 млн грн.

По-друге, це програма здешевлення вартості іпотечних кредитів для забезпечення доступним житлом громадян, які потребують поліпшення житлових умов (Соціальна ініціатива Президента України "Доступне житло").

Весною 2012 року Президент України В. Янукович запропонував програму здешевлення вартості іпотечних кредитів для громадян. Порядок здешевлення вартості кредитів відповідно до Постанови Кабміну № 343 від 25 квітня 2012 року [10] передбачає право громадянина на отримання іпотечного кредиту терміном на 15 років за ставкою до 16 процентів річних. Позичальник сплачує 3 процента річних. Решту — 13 процентів йому компенсує держава. Обов'язковий власний початковий внесок позичальника не повинен перевищувати 25 процентів вартості житла.

На період до 1 січня 2013 року була визначена нормативна площа житла, на яку розраховані кредити, а

само: 40 квадратних метрів загальної площі квартири на саодиного громадянина чи сім'ю із двох осіб та плус 18 квадратних метрів на кожного наступного члена сім'ї, але не більше ніж 76 квадратних метрів. Для індивідуальних житлових будинків не більше ніж 94 квадратних метрів.

Визначена була і розрахункова вартість одного квадратного метра житла. Для Києва, наприклад, 7 тис. гривень.

За даними Мінрегіонбуду, у рамках Програми у 2012 році укладено 1233 угоди і надано кредитів на суму 285 млн гривень.

Фактично виплачена компенсація процентної ставки із Державного бюджету України у 2012 році склала близько 6 млн гривень.

По-третє, це програма забезпечення молоді житлом (Державні програми на 2002—2012 роки та 2013—2017 роки). Частково ця програма надає можливість молодим сім'ям і саодиноким молодим людям віком до 35 років скористатися програмою забезпечення громадян доступним житлом, а також програмою здешевлення вартості іпотечних кредитів.

По-четверте, це програма кредитування житлового будівництва у сільській місцевості "Власний дім", яка реалізується ще із кінця 90-х років ХХ століття. Її учасники можуть скористатися кредитом за ставкою у 3 проценти річних.

У 2012 році надано 813 пільгових житлових кредитів індивідуальним сільським забудовникам.

По-п'яте, у стадії опрацювання знаходяться програма оренди житла із правом викупу.

Незважаючи на позитивний ефект для покупців і забудовників, реалізація програм забезпечення громадян доступним житлом виявила їх серйозні, концептуальні проблеми та саодолики.

Надзвичайно малими є обсяги будівництва та реалізації доступного житла, а також обсяги фактичної державної фінансової підтримки цих програм.

Відповідно до Державної цільової програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010—2017 роки у середньому на рік передбачено будувати і реалізовувати понад 2 млн квадратних метрів доступного житла. У 2012 році цей показник склав трохи більше 83 тис. квадратних метрів.

Приблизно стільки ж житла було реалізовано за програмою здешевлення вартості іпотечних кредитів.

За Програмою будівництва доступного житла обсяг її фінансування у 2012 році мав скласти 7 млрд 845 млн грн. У тому числі за рахунок державного бюджету 1 млрд 967 млн грн. Фактично за рахунок державного бюджету на ці цілі витрачено трохи більше 162 млн грн.

У цілому за 2010—2012 роки учасниками програми "Доступне житло" стали лише 2,6 тис. сімей. За цей час на їх підтримку із держбюджету виділено 326,2 млн грн. Збудовано і реалізовано трохи більше 174 тис. квадратних метрів доступного житла.

За програмою, затвердженою Кабінетом Міністрів України, за цей час у Україні мало бути збудовано понад 6 млн квадратних метрів доступного житла. Таке житло мали отримати 100 тисяч сімей.

За 8 років згідно програми має бути збудовано 16,6 млн квадратних метрів житла і забезпечено ним 265,8 тис. сімей.

Якою є найбільш суттєва вада програми? Думаю, що це надання пріоритету адміністративним методам.

У тих формах і за тих інструментів, за якими нині вона реалізується, програма має неринковий характер, не сприяє розвитку конкуренції на ринку житла, не стимулює зниження цін на нього. За програмою органами держав-

ної влади централізовано визначаються забудовники доступного житла, встановлюються ціни на нього, розподіляються кошти на фінансову підтримку громадян. Незадіяним залишається і мультиплікаційний ефект від інвестицій у житлове будівництво.

Потрібне впровадження ринкових механізмів реалізації та фінансування програми. Право вибору квартири, банку, який надає кредит на її купівлю, ціни квартири має бути за людиною.

Серйозним стримуючим чинником реалізації Програми є низький платоспроможний попит громадян, який обумовлюється низькою заробітною платою, високою вартістю житла та процентних ставок. В Україні у 2012 році вона склала 3 тис. 25 грн. (максимальна у Києві — 4607 грн., мінімальна у Тернопільській обл. — 2185 грн.).

За нинішньої заробітної плати при умові її повного використання на купівлю квартири для покупки саодинокімнатного житла (розміром до 35 квадратних метрів) киянину необхідно заощаджувати 9,3—10 років, одеситу — 13 років, львів'янина — 15 років. Якщо мова йде про двокімнатну квартиру (до 56 квадратних метрів), то ці показники відповідно складають 15, 20, 24 роки.

Стримуючим чинником Програми є відсутність можливостей у банків України кредитувати громадян під покупку доступного житла в умовах бідності та надзвичайно низького купівельного попиту основної частини людей. У 2012 році за програмою здешевлення вартості іпотечних кредитів у масштабах країни, по суті під тиском, надавали кредити лише державні "Укргазбанк", "Ощадбанк" та "Укресімбанк".

В країні не вистачає квартир, які за площею і вартістю відповідають нормативним показникам, в рамках яких здійснюється державна фінансова підтримка покупців доступного житла.

Немає державного реєстру громадян, які потребують державної підтримки у забезпеченні доступним житлом.

Програма обмежує коло її учасників. Учасниками Програми мають бути не лише громадяни, які перебувають на квартирному обліку, а в першу чергу, громадяни, що мають відповідний, визначений законом майновий стан і які ще не отримували одноразової державної підтримки на цілі придбання першого житла.

Для забезпечення завдань Програми потрібні нові підходи, механізми та інструменти. Їх впровадження має дозволити значно збільшити обсяги державної фінансової підтримки Програми, змінити її форми та інструменти надання, підвищити купівельну спроможність громадян, створити умови для участі комерційних банків у фінансуванні Програми та забезпечити їх довгостроковим і дешевим кредитним ресурсом, здешевити житло, яке будується і реалізується як доступне, створити сприятливі умови для забудовників, які беруть участь у реалізації Програми.

Державну фінансову підтримку у реалізації Програми забезпечення громадян доступним житлом держава має надавати не лише за рахунок бюджету, але і за рахунок використання інструментів Національного банку України.

Що стосується державного бюджету, то доцільним є запровадження таких нових інструментів, як адресні цільові державні житлово-будівельні субсидії на придбання (будівництво) першого доступного житла та субсидії на оплату платежів за договорами оренди першого житла із правом викупу. Зазначені субсидії мають надаватися зі створеного субсидійного фонду у складі державного бюджету України і у складі місцевих бюджетів. Обсяг субсидії має відповідати одній третій нормативної вартості доступ-

ного житла. Кошти субсидійного фонду у складі держбюджету можуть формуватися за рахунок емісії цільових облігацій внутрішньої державної позики. Органи місцевого самоврядування можуть фінансувати програму за рахунок 10—15 процентів відрахувань надходжень коштів від продажу землі.

Відповідні зміни слід внести до бюджетного законодавства України, зокрема Бюджетного кодексу України.

Розрахунки свідчать, що витрати держави на розвиток будівництва доступного житла будуть компенсовані за рахунок приросту ВВП країни у результаті мультиплікаційного ефекту.

В Україні доцільно розробити та запровадити Єдиний державний реєстр громадян-отримувачів державних житлово-будівельних субсидій на будівництво (придбання) доступного житла та субсидій за платежами за договорами оренди житла із правом викупу.

Крім того, доцільним є визначення переліку уповноважених банків, які будуть здійснювати кредитування покупців житла у рамках Програми забезпечення доступним житлом.

Законом України також слід запровадити практику довгострокового рефінансування НБУ уповноважених банків на рівні облікової ставки з метою надання останніми дешевих кредитів покупцям доступного житла.

Доцільним є запровадження законом норми, відповідно до якої обсяги зазначеного рефінансування відносяться до державної фінансової підтримки покупців доступного житла.

З метою здешевлення вартості доступного житла доцільним є ухвалення нових добобудівельних норм, які дозволять збільшити щільність забудови у нових мікрорайонах будівництва. Важливим є розробка та впровадження стимулів для забудовників доступного житла. Мова йде про виділення земельних ділянок під доступне житло, сприяння у фінансуванні будівництва інженерних мереж відповідно Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" [11], заходи податкового стимулювання.

Програма має працювати на розвиток внутрішнього ринку. Пріоритет має бути наданий національним виробникам будівельних матеріалів та національним забудовникам. Слід обмежити ціни на монопольне виробництво окремих видів будівельних матеріалів.

Враховуючи потребу зміни концепції, змісту та напрямів реалізації програми будівництва доступного житла, доцільним є розробка та ухвалення нової її редакції.

Оскільки Програма має важливе соціально-економічне значення для країни в цілому її доцільно затвердити законом України.

З метою забезпечення керівництва і управління процесом реалізації програми "Доступне житло" доцільним є утворення в Кабінеті Міністрів України відповідного органу управління під керівництвом віце-прем'єра Міністра України.

На цей орган управління слід покласти функції оператора функціонування ринку житла в Україні, розробки відповідних законопроектів, координації робіт із залучення інвестицій у житлове будівництво, виділення місцевою владою земель під житлове будівництво, створення інженерної інфраструктури, стимулювання здешевлення житла, проведення тендерів, підтримки вітчизняного товаровиробника, проведення консультацій та узгоджень з органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

З метою сприяння розвитку житлового будівництва, як важливої галузі внутрішнього ринку, що позитивно впливає на динаміку інших галузей та макроекономічні показ-

ники, доцільним є утворення у відповідності до закону Національної Ради з питань будівництва житла. Рада має стати органом вироблення та моніторингу реалізації основ державної житлової політики в Україні.

ВИСНОВКИ

Житлова проблема в Україні є однією із найбільш гострих. Темпи її розв'язання уповільнилися. Разом з тим, житлове будівництво є важливим чинником розвитку економіки і соціальної сфери країни, особливо в умовах глобальної кризи. Прискорення розв'язання житлової проблеми неможливе без державного сприяння житловому будівництву, в першу чергу, будівництву дешевого та доступного житла. Шкода, але державна програма будівництва такого житла в Україні не виконується. У дослідженні запропоновані нові механізми та фінансові інструменти прискорення будівництва доступного житла за рахунок підвищення купівельної спроможності громадян, бюджетного субсидування, рефінансування НБУ комерційних банків, дешевого цільового кредитування, створення стимулів для забудовників.

Література:

1. Жилищная экономика; Перевод с английского / Под ред. Г. Поляковского. М.: Дело 1996, — 224 с.
 2. О'Салливан А. Экономика города. — 4-е изд. перевод с англ. — М.: ИНФРА-М, 2002. — XXVI. — 706 с.
 3. Кравченко В.І., Паливода К.В. Фінансування будівництва житла: Новітні тенденції. — К.: "Видавничий дім Києво-Могилянська академія", 2006. — Ч. 1. — 175 с. Кравченко В.І., Паливода К.В. Фінансування будівництва житла: Новітні тенденції — К.: "Видавничий дім Києво-Могилянська академія", 2006. — Ч. 2. — 131 с.
 4. Сергей Глазунов, Владимир Самошин. Доступное жилье: люди и национальный проект. — М.: Изд-во "Европа", 2006. — 96 с.
 5. Цылина Г.А. Ипотека: жилье в кредит / Г.А. Цылина. — М.: ЗАО. Изд-во "Экономика", 2001. — 358 с. Ипотечный рынок в Украине: проблемы стратегии развития. Міжнар. практ. конф. Іпотечний ринок в Україні: проблеми стратегії розвитку, Київ, 12 лютого 2004 р. / За зат. ред. В.І. Кравченка, К.В. Паливоди / Міжнародний інститут фінансів. — К.: 2004. — 140 с.
 6. Кравченко В.І., Паливода К.В., Поляченко В.А. Основи житлової економіки. — К.: Основа 2007, — 416 с.
 7. Кравченко В. Житлова проблема — оголений нерв суспільства. — Дзеркало тижня. — Україна. — № 36. — 20 вересня 2002. — С. 11.
 8. Агангбян А. Строительство жилья — локомотив социально-экономического развития страны // Вопросы экономики. — 2012. — №5. — С. 59—69.
 9. Про затвердження Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010—2017 роки Кабінет Міністрів України. Постанова від 11 листопада 2009 року № 1249. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1249-2009-П>
 10. Про затвердження Порядку здешевлення вартості іпотечних кредитів для забезпечення доступним житлом громадян, які потребують поліпшення житлових умов / Кабінет Міністрів України. Постанова від 25 квітня 2012 року. № 343. [Електронний ресурс] — режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/343-2012-П>
 11. "Про регулювання містобудівної діяльності". Закон України від 17 лютого 2011 року № 3038-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>
- Стаття надійшла до редакції 21.03.2013 р.*