

І. В. Лисов,

к. е. н., докторант, Академія муніципального управління

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЖИТЛОВОГО БУДІВНИЦТВА ТА ДЕРЖАВНІ ПРОГРАМИ ЙОГО ПІДТРИМКИ В УКРАЇНІ

Обґрунтовано механізм будівництва доступного житла в Україні. Визначено дієві підходи для вирішення кризових явищ у сфері житлового будівництва.

The mechanism of building of accessible habitation is grounded in Ukraine. Effective approaches are certain for the decision of the crisis phenomena in the field of housing building.

Ключові слова: житлова політика, житлове будівництво, законодавче забезпечення, механізм будівництва, удосконалення.

ВСТУП

Згідно зі ст. 47 Конституції України кожен громадянин має право на житло. Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату згідно з чинним законодавством [1].

Відповідно до Концепції державної житлової політики, схваленої постановою Верховної Ради України 30 червня 1995 р. [10], держава вбачає головним завданням у цій сфері розширення житлового будівництва за рахунок різних джерел фінансування, удосконалення системи інвестування житлового будівництва, створення умов для надання громадянам пільгових кредитів на будівництво або купівлю житла; розширення мережі спеціалізованих будинків для тимчасового проживання громадян (гуртожитків, будинків-інтернатів, готелів-притулків) та запровадження державної підтримки молоді щодо забезпечення житлом.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Дослідження питань розвитку державної політики житлового будівництва, ефективності його відтворення в комплексі заходів забезпечення стратегічного планування його розвитку достатньо повно відображені в багатьох наукових роботах. Серед авторів цих праць слід особливо виділити таких учених, як О.М. Білянський, В.М. Бабаєв, С.Д. Бушуєв, П.Т. Бубенко, П.П. Борщевський, В.І. Большаков, В.М. Геєць, Б.М. Данилишин, В.П. Дубіщев, М.М. Єрмошенко, І.В. Запатріна, В.М. Кірнос, Є.Є. Ключниченко, М.Х. Корецький, І.І. Коркуна, І.М. Кучеренко, В.І. Кравченко, Р.Р. Ларіна, В.К. Мамутов, Ю.М. Манцевич.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

— обґрунтувати механізм будівництва доступного житла в Україні;

— визначити дієві підходи для вирішення кризових явищ у сфері житлового будівництва.

РЕЗУЛЬТАТИ

У 1992 р. вступив в дію Закон України "Про приватизацію державного житлового фонду", який визначав правові основи приватизації житла, що знаходилося в державній власності [7]. За період 1993—2003 р. у власність населення перейшло біля 60% загальної кількості державних квартир, які підлягали приватизації, що сприяло створенню умов для функціонування ринку житла. Одночасно з приватизацією існуючого житла будувалося нове житло.

Обсяги будівництва житла за період з 1990 до 2000 р. скоротилися в 3,1 рази і склали 5,6 млн м², це був найнижчий показник за останні роки. Таку ситуацію можна пояснити високим рівнем інфляції 1992—1994 рр., нестабільністю економіки, відсутністю платоспроможного попиту та дефіцитом бюджетних коштів.

Після ухвалення у 1994 р. Постанови Верховної Ради України "Про заходи щодо залучення додаткових коштів на житлове будівництво та створення ринку житла" у будівельних компаній виникла можливість співпраці з населенням [11]. Холдингова компанія "Київміськбуд" спільно з акціонерним комерційним банком "Аркада" першою почала працювати за рахунок залучення коштів фізичних осіб, а згодом у неї з'явилися численні послідовники.

З 1 січня 2004 р. набирають чинності низка законів, що формують законодавчу базу іпотечного ринку. Закон України "Про іпотеку" правові основи виникнення, застосування, державної реєстрації іпотеки, предмет іпотеки, умови передачі нерухомого майна в іпотеку, страхування предмета іпотеки, володіння, користування і розпорядження предметом іпотеки, оформлення іпотеки, перехід прав за іпотечним договором і заставною, використання заставної для рефінансування, задоволення вимог іпотекодержателя за рахунок предмета іпотеки [5]. Закон України "Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю" встановлює загальні принципи, правові та організаційні засади залучення коштів

фізичних і юридичних осіб в управлінні з метою фінансування будівництва житла та особливості управління цими коштами [8]. Закон України "Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати" регламентує відносини у системі іпотечного кредитування, а також перетворення платежів за іпотечними активами у виплати за іпотечними сертифікатами із застосуванням механізмів управління майном [6]. Останні два закони суттєво розширили можливості щодо здійснення операцій з іпотеки та створили передумови для обігу цінних паперів на вторинному ринку. У банків, які займалися іпотекою, з'явилася можливість знизити кредитні ризики.

Основним джерелом фінансування будівництва є кошти населення та підприємств, участь держави у розвитку житлового будівництва залишається обмеженою.

Конституцією України встановлено, що держава створює умови, за яких кожний громадянин зможе побудувати житло, придбати його або взяти в оренду. Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону. У спадок від СРСР залишилися великі черги громадян, що донині очікують на покращення житлових умов. У 1990 р. квартиру отримала кожна 11-та сім'я, що стояла в черзі на її отримання, 1995 р. — кожна 31-а сім'я, 2000 р. — кожна 57-а сім'я, а 2007 р. лише кожна 76-та сім'я [13, с. 261].

З метою вирішення проблем забезпечення житлом соціально незахищених громадян і тих, які потребують підтримки з боку держави, у 2006 р. прийнято Закон України "Про житловий фонд соціального призначення" [2], який набрав чинності 1 січня 2007 р. В Законі передбачено формування фондів житла соціального призначення, яке має безоплатно надаватися громадянам у порядку черговості на умовах договору найму та не підлягатиме піднайму, бронюванню, приватизації, продажу, даруванню, викупу та заставі. Таке житло повинно бути раціональним та економічним, зводитися за проектами, розробленими з дотриманням гарантованих санітарних норм забезпечення житлом громадян, а його архітектурно-планувальні та конструктивні рішення мають передбачати застосування традиційних будівельних систем, виробів та матеріалів вітчизняного виробництва. Право на отримання соціального житла мають громадяни, які перебувають на соціальному квартирному обліку і рівень доходів яких не перевищує прожиткового мінімуму та орендної плати за житло у відповідному регіоні.

З урахуванням існуючих темпів будівництва соціального житла знадобиться 50—60 років для того, щоб люди, котрі стоять у черзі, одержали квартиру, бо щорічно отримують житло менше 2 % тих, що перебувають на квартирному обліку на початок року.

Механізм будівництва доступного житла регулюється статтею 4 Закону України "Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі і житлового будівництва" [3], де визначено поняття доступного житла і державної підтримки його будівництва або придбання, коло осіб, які мають право на отримання такої підтримки, джерела фінансування будівництва доступного житла, основні вимоги до нього і умови здешевлення його вартості.

Загалом законодавець регулювання житлового будівництва розкривається у наступних нормативно-правових актах.

Указом Президента України від 08.11.2007 року №1077/2007 визначено заходи щодо будівництва доступного житла в Україні та поліпшення забезпечення громадян житлом [9].

У Законі України від 25.12.2008 №800-IV "Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва" визначено, що надання громадянам державної підтримки на будівництво

(придбання) доступного житла є одним з основних шляхів подолання кризових явищ у будівництві. Проект цього Закону України був підготовлений Міністерством регіонального розвитку та будівництва України і внесений до Верховної Ради Кабінетом Міністрів України ще 11 листопада 2008 р. Цей проект закону був частиною "антикризового пакета", покликаною мінімізувати наслідки фінансової кризи у певних галузях економіки України.

Як йдеться у пояснювальній записці до Закону, його прийняття мало надати "можливість подолати кризові явища в будівельній галузі, розгорнути будівництво доступного житла, суттєво зменшити витрати бюджету різних рівнів при будівництві житла та інших об'єктів соціально-культурного призначення".

Статтею 4 даного Закону унормовано механізм будівництва доступного житла, зокрема 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. Визначено умови здешевлення вартості доступного житла.

Доступне житло — збудовані й ті, що будуються за державної підтримки, житлові будинки (комплекси) та квартири. Воно припускає оптимізацію і стандартизацію планувальних і технічних рішень у процесі проектування на основі державних будівельних норм. Державна підтримка будівництва доступного житла полягає у сплаті державою 30 % вартості будівництва (придбання) доступного житла та/або надання пільгового іпотечного житлового кредиту у уповноваженому банку.

До 1 січня 2012 р. кредитно-фінансові установи здійснюють пільгове кредитування суб'єктів господарської діяльності, що здійснюють будівництво (забудовників), для будівництва житла та інших об'єктів будівництва під заставу цінних паперів, майнових прав та інших активів. У вартості такого житла та інших об'єктів будівництва кошторисний прибуток не може перевищувати 15% прямих і загальновиробничих витрат з будівництва, а рентабельність виробництва будівельних матеріалів та виробів, що використовуються у будівництві, також не може становити більше ніж 15%.

Суб'єктам господарської діяльності, що здійснюють будівництво (забудовникам), дозволяється проводити державну реєстрацію права власності в бюро технічної інвентаризації на об'єкти незавершеного будівництва та їх частини з метою подальшого продажу чи передачі в іпотеку.

Основні положення Закону зводяться до наступного [12].

1. Підтримка платоспроможного попиту на ринку житла.

Подолання кризових заходів у сфері житлового будівництва пропонується здійснювати шляхом реалізації спеціальної державної програми, що розроблятиметься Міністерством регіонального розвитку та будівництва України та затверджуватиметься Кабінетом Міністрів [4, ст. 1].

Бюджетні кошти для фінансування цієї Програми передбачалося спрямовувати на добудову житла (у 2008 р. — яке має ступінь готовності більш як 70 % у 2009 — більш як 50 %).

Перелік об'єктів, які добудовуються за державної підтримки відповідно до цього Закону, визначає щороку Кабінет Міністрів України, а ступінь їх готовності мало визначати Міністерство регіонального розвитку та будівництва.

Відповідно до статті 2 Закону, державна підтримка будівництва доступного житла здійснюється шляхом сплати державою першого внеску за рахунок бюджетних коштів у розмірі 30% вартості будівництва (придбання) доступного житла. Іншу частину вартості житла сплачуватимуть громадяни, які уклали договори про будівництво та отримання житла за державної підтримки — за власні кошти або за кошти іпотечного кредиту.

Ст. 6 Закону містить ряд вимог щодо житла, побудованого за державної підтримки, зокрема його відчуження не дозволяється протягом п'яти років з дня оформлення громадянським права власності на житло.

Ст. 9 формулює вимоги до банків, які братимуть участь у державній програмі будівництва житла, та встановлює відсоткову ставку у розмірі облікової ставки НБУ + 2 відсотки річних. У ст. 10 унормовано механізми надання житла в довгострокову оренду з правом викупу.

2. Зниження собівартості житла:

а) здешевлення вартості земель під забудову.

Один з основних шляхів здешевлення будівництва житла у законі вбачається у наданні органами місцевого самоврядування в користування забудовнику земельної ділянки під будівництво житла без проведення аукціону. У цьому разі розмір орендної плати не може перевищувати ставку земельного податку.

б) зменшення витрат забудовників.

У Законі передбачено відшкодування інвестору чи забудовнику витрат на будівництво або реконструкцію об'єктів, мереж енергопостачання та газопостачання. Відшкодування вартості будівництва повинно зробити підприємство, якому надано право надання технічних умов на будівництво та якому передаються на баланс та в експлуатацію зазначені об'єкти та мережі.

Для цього автори законопроекту пропонують внести ряд змін до ст. 179 Господарського кодексу України, а також ряд до ряду положень Законів України "Про природні монополії", "Про електроенергетику" та "Про трубопровідний транспорт". Із Законів "Про забудову території" та "Про столицю України — місто-герой Київ" пропонується вилучити положення про пайову участь забудовника у створенні і розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури населеного пункту.

На період дії Закону встановлюється обмеження розміру кошторисного прибутку до 10 % прямих і загальнови-робничих витрат з будівництва і граничний рівень рентабельності 10 % вартості матеріалів та виробів, зокрема будівельних конструкцій, що використовуються в будівництві об'єктів в рамках державної Програми;

в) спрощення адміністративних процедур.

Законом забороняється вимагати від замовників будівництва рішення архітектурно-містобудівної ради для подальшого розгляду і погодження містобудівної та проектно-документації (ст. 7 Закону України "Про архітектурну діяльність").

У ст. 15 цього ж Закону пропонується визначити перелік архітектурних рішень проектів об'єктів архітектури, які підлягають обов'язковому розгляду на засіданні архітектурно-містобудівної ради (об'єктів, розташованих в історичній частині міст, в історичних ареалах, на магістралях та площах загальноміського значення, проекти висотних будівель та споруд).

Результати розгляду містобудівної документації та проектів будівництва об'єктів архітектурно-містобудівною радою оформлюються протокольним рішенням, що має рекомендаційний характер.

Пропонується запровадити інвестування та фінансування будівництва шляхом випуску цільових облігацій, виконання зобов'язань за якими забезпечується одиницею такої нерухомості, відповідно до законодавства.

Змінами до Закону України "Про планування і забудову територій" спрощується процедура отримання вихідних даних на проектування, здійснення проектно-вишукувальних робіт після прийняття відповідним органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування рішення про передачу (надання) земельної ділянки із земель державної чи комунальної власності для розміщення об'єкта містобудування.

Пропонується встановити адміністративну відповідальність за порушення строків видачі технічних умов щодо інженерного забезпечення об'єкта архітектури відповідними підприємствами, установами і організаціями (тягне за собою накладення штрафу на службових осіб від двадцяти або ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян). Державну архітектурно-будівельну інспекцію пропонують наділити повноваженнями, пов'язаними зі строками розгляду таких справ.

Змінено також процедуру проведення такої експертизи у бік її концентрації навколо державного підприємства "Спеціалізована державна експертна організація — Центральна служба Української державної будівельної експертизи".

Реалізація перелічених у проекті Закону заходів програми вимагає значних бюджетних видатків. Адже держава має нести витрати, по-перше, на добудову незавершених об'єктів; по-друге, на надання компенсацій 30% вартості житла пільговикам для покриття перших внесків. Також Державна іпотечна установа повинна надавати рефінансування уповноваженим банкам, що здійснюватимуть іпотечне кредитування на визначених законом умовах.

Додаткове навантаження лягає і на місцеві бюджети. Вони не лише позбавляються потенційного джерела фінансування від проведення земельних аукціонів, а й нестимуть додаткові витрати на розвиток комунальної інфраструктури, котра і так перебуває в незадовільному стані.

Заходи зі зменшення вартості кредитів у нинішніх умовах навряд чи достатньою мірою підвищать їх доступність. У 2008 році облікова ставка НБУ становила 12%, отже, вартість пільгових іпотечних кредитів не могла бути меншою 14%. До того ж поширеною практикою є виставлення ряду умов при наданні іпотечних кредитів: страхування майна, життя позичальника та ін. Тому ефективна відсоткова ставка за цими кредитами може бути ще вищою. Змінити ситуацію може зниження облікової ставки НБУ (що й було зроблено в умовах кризи до 7,75% з 10.08.2010 р.), проте на сьогодні говорити про доступність навіть цих "пільгових" кредитів навряд чи доводиться.

Цілком очевидно, що зусилля будівельних компаній та суміжних структур будуть спрямовані на недопущення значного падіння вартості житла. Але за нинішньої вартості двокімнатної квартири у Києві, наприклад, у 600 000 гривень, та навіть за умов покриття державою 30% її вартості, розмір щомісячних виплат при наданні пільгового кредиту при ефективній відсотковій ставці 16% на 30 років становитиме близько 5600 гривень. Складно уявити, щоби багатодітні сім'ї чи родини військовослужбовців змогли здійснювати такі щомісячні платежі. У регіонах нинішній рівень цін є, звісно, нижчим, однак відповідно нижчими є там і доходи населення, котрі мають тенденцію до подальшого зменшення в умовах економічної кризи.

Забудовники ж, згідно прийнятого закону, матимуть всі можливості для реалізації будівельних проектів, котрі й за умов загальної стагнації ринку зможуть принести непогані прибутки (скажімо, у історичних центрах міст). Адже для здійснення будівництва за цим законом не потрібно буде проведення ані відкритого земельного аукціону, ані фактично отримання рішення архітектурно-містобудівної ради.

ВИСНОВКИ

Більш дієвим підходом для вирішення кризових явищ у сфері житлового будівництва було б, насамперед, скасування рішень про виділення земельних ділянок, наданих компаніям, які не змогли забезпечити виконання своїх зобов'язань з реалізації будівельних проектів. Наступним кроком держави мала би бути добудова їх за бюджетні кошти з наданням визначенням обгрунтованого розміру компенсацій приватним забудовникам. Існує, до речі, висока ймовірність,

що вже залучені будівельниками кошти перевищують усі витрати, здійснені ними до цього часу.

Споруджене за бюджетні кошти житло держава мала би реалізовувати на відкритих аукціонах за ринковими цінами (безумовно, не нижче рівня реальної собівартості будівництва). Це дозволило б як компенсувати бюджетні витрати, так і здійснювати пільгове кредитування пільгових категорій громадян. Безумовно, ризику зловживань при реалізації такої схеми виключати не слід, однак за такого сценарію можна сподіватися принаймні на компенсацію бюджетних витрат. З метою формування спеціального законодавства розроблено проект Закону України "Про забезпечення громадян доступним житлом" від 25.03.2009 № 4124, який прийнято у першому читанні та підготовлено до розгляду в цілому.

Крім того, в останні роки було здійснено зміни до законів України, які стосуються житлового будівництва.

Так, статею 9 до Житлового кодексу Української РСР було внесено зміни, які передбачено можливість забезпечення громадян постійним житлом шляхом будівництва або придбання доступного житла за рахунок надання державної підтримки у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Статею 134 Земельного кодексу України Передбачено можливість надання земельних ділянок державної та комунальної власності під будівництво доступного житла без проведення земельних торгів.

Статею 3 Закону України від 20.04.2000 № 1699-III "Про планування та забудову територій" визначено, що будівництво доступного житла повністю звільнене від відрахувань на розвиток інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури населених пунктів, а для решти житла граничний розмір відрахувань зменшено до 4 % (було 10 %).

Статею 4 Закону України від 27.11.2003 № 1345-IV "Про використання земель оборони" дозволено здійснювати будівництво доступного житла на землях оборони без зміни їх цільового призначення.

Законом України від 29.06.2010 № 2367-VI "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державного регулювання у сфері будівництва житла" спрощено прийняття об'єктів у експлуатацію, проведення комплексної державної експертизи, два види обов'язкового страхування (будівельно-монтажних робіт і майнових ризиків), замінено добровільними. Все це створювало додаткове навантаження на інвесторів і забудовників та ускладнювало початок будівництва.

Урядом затверджено Державну цільову соціально-економічну програму будівництва (придбання) доступного житла на 2010—2017 рр. За результатами виконання Програми передбачається: забезпечити житлом 265,8 тис. сімей шляхом будівництва 16,6 млн кв. метрів його загальної площі; впровадити новий фінансово-інвестиційний механізм державної підтримки, спрямований на забезпечення максимальної ефективності використання державних коштів; побудувати службове житло для тих категорій громадян, що мають право на користування таким житлом; створити умови для стабільної роботи підприємств будівельної галузі, збереження робочих місць. Для будівництва (придбання) житла в рамках виконання Програми необхідні кошти в сумі 88 499,75 млн гривень без урахування щорічної інфляції.

Із залученням державних коштів в Україні реалізуються затверджені урядом спеціальні програми забезпечення житлом окремих категорій громадян, що потребують поліпшення житлових умов відповідно до законодавства. На сьогоднішній день в Україні за державної підтримки здійснюються наступні житлові програми:

- програма забезпечення житлом військовослужбовців;
- програма молодіжного житлового кредитування;

— програма "Власний дім" індивідуального житлового будівництва у сільській місцевості;

— концепція державної програми "Соціальне житло".

Однією з найбільш тривалих за існуванням програмою є програма забезпечення житлом військовослужбовців. Проблема забезпечення військовослужбовців житлом є надзвичайно болючою для військовослужбовців, ветеранів та членів їх сімей. На сьогодні близько 50 тисяч військовослужбовців, ветеранів та членів їх сімей перебувають на черзі стосовно отримання житла.

Література:

1. Конституція України (прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року). — К.: Просвіта, 1996. — 80 с.
2. Закон України "Про житловий фонд соціального призначення" від 12.01.2006 № 3334-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3334-15>
3. Закон України "Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва" від 25.12.2008 р. № 800-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=800-17
4. Закон України "Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України" від 31.10.2008 р. № 639-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=639-17
5. Закон України "Про іпотеку" від 05.06.2003 № 898-IV: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=898-15>
6. Закон України "Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати" від 19.06.2003 № 979-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=979-15>
7. Закон України "Про приватизацію державного житлового фонду" від 19.06.1992 № 2482-XII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2482-12>
8. Закон України "Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю" від 19.06.2003 № 978-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=978-15>
9. Указ Президента України "Про заходи щодо будівництва доступного житла в Україні та поліпшення забезпечення громадян житлом" від 08.11.2007 № 1077/2007. — Режим доступу: www.president.gov.ua
10. Концепція державної житлової політики від 30.06.1995 р. № 254/95-BP [Електронний ресурс]. — Режим доступу: search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/F950254.html
11. Постанова Верховної Ради України "Про заходи щодо залучення додаткових коштів на житлове будівництво та створення ринку житла" від 22.02.1994 № 3983-XII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3983-12>
12. Аналіз антикризових законопроектів у будівельній сфері: Експертна оцінка Інституту політики [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://polityka.in.ua/info/170.htm>
13. Щеглова О.Ю. Житлове будівництво як стимулятор регіонального розвитку економіки України / О.Ю. Щеглова // Коммунальное хозяйство городов. — 2010. — №94. — С. 259—263.

Стаття надійшла до редакції 21.06.2011 р.