

*Б. В. Лисенко,  
аспірант кафедри регіонального управління, місцевого  
самоврядування та управління містом, Національна академія  
державного управління при Президентові України*

## ЗАЛУЧЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙ У БУДІВНИЦТВО СОЦІАЛЬНОГО ЖИТЛА В МАЛИХ МІСТАХ УКРАЇНИ

*Вирішення проблеми політики житла на Україні: законодавче регулювання відносин між державним, локальним урядом і громадянами, реформою системи оплати для державного житла й муніципальних послуг тощо, дасть змогу підвищити якість й добробут населення, що сприяє реалізації пріоритетного державного курсу суспільної й економічної розробки.*

*Solving problems of the housing policy in Ukraine including: legislative regulation of the relations between the state, local government and citizens, reform of the payment system for state housing and municipal services etc. will enable the enhancement of the quality and population well-being contributing to the realization of the priority state course of social and economic development.*

*Ключові слова: житло, соціальне житло, житлова політика.  
Key words: habitation, social habitation. an inhabited policy.*

### **ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ**

Житло є одним із головних інструментів досягнення соціальних цілей найширшого спектру. Забезпеченість громадян житлом загалом — показник успішності державної політики, причому навіть більш точний, ніж показник економічного зростання держави. Якщо добробут населення дуже низький, житлове питання — найбільш важливе серед усіх інших соціальних проблем.

Зіставлення реальних доходів населення і вартості житлового будівництва демонструє, що більшість українців не мають в своєму розпорядженні коштів, достатніх для придбання житла. Механізм розв'язання житлової проблеми, що діяв раніше і продовжує застосовуватися дотепер, є неефективним і не дозволяє не тільки повністю забезпечити громадян житлом, але хоча б суттєво зменшити черги на одержання житла в державі. Через будівництво великої кількості елітного, дорогого житла існує проблема перевищення попиту над про-

позицією на житло дешевше. Житлова криза формувалася протягом тривалого періоду, тому задля досягнення більш швидкого і якісного ефекту необхідна послідовність і злагодженість функціонування усіх факторів і чинників її вирішення.

### **АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКІ СПИРАЄТЬСЯ АВТОР**

Незважаючи на велику кількість досліджених питань у сфері розробки державних житлових програм, залишається ряд невирішених проблем, у тому числі стосовно вдосконалення законодавчої бази щодо створення і функціонування спеціальних регіональних фондів із забезпечення населення житлом; законодавчо закріпленого поняття "інститут" соціального житла та ринку житла (первинного і вторинного); залучення фінансових ресурсів для реалізації програм розвитку державної житлової політики в малих містах України, а також розробки і реалізації пілотних проектів у регіонах, що найбільш

підготовлені до цього та раціонального використання існуючого житлового фонду, зокрема для молодих та малозабезпечених сімей.

У наукових публікаціях широко розглядаються проблеми та варіанти залучення інвестицій у будівництво житла [2, 3, 5, 6]. Напрямки і завдання реформування будівельної галузі сформульовано у низці програм уряду, але механізм подальшого розвитку та вдосконалення цієї важливої сфери економіки країни не має ефективної реалізації і потребує доповнення.

Житло є потребою населення, яка складає основу життя суспільства, визначає рівень його розвитку та добробуту людей і є основним стимулом процесу розвитку самого суспільства [1, с. 1—5].

Мета статті — наукове обґрунтування впровадження державних програм будівництва соціального житла в малих містах України.

Предмет статті — механізми розробки державних програм будівництва соціального житла.

Об'єктом статті є державна житлова політика України.

Для досягнення поставленої мети були поставлені такі завдання:

— проаналізувати зарубіжний досвід щодо регулювання державної житлової політики в Україні;

— дослідити стан наукової літератури у сфері державної житлової політики України;

— розглянути окремі механізми реалізації державної житлової політики в малих містах України.

### **ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ З ОБґРУНТУВАННЯМ ОТРИМАННЯ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ ДОСЛІДЖЕННЯ**

Кризовий стан будівельної галузі потребував нових підходів до функціонування будівельних організацій в ринкових умовах, підвищення ефективності управління будівельними підприємствами, розробки системи інвестування будівництва в цілому і інвестування житлового будівництва зокрема, формування законодавчої бази здійснення будівельної діяльності і забудови територій [5, с. 44—49].

До основних факторів, що впливають на вартість житла, належать:

1. Якісні (термін експлуатації, планування, рівень інженерного забезпечення).

2. Кількісні (площа, ширина, висота стелі, товщина стін).

3. Ринкові (попит на житло різних типів, наприклад: соціальне житло, економ-клас, бізнес-клас, преміум-клас, де-люкс).

4. Правові (форма власності).

5. Просторові (депресивні та перспективні райони, наближення до місць зайнятості в межах регіону, зручності розташування в межах міста).

6. Соціальні (суспільно-політичні, соціально-економічна, суто ситуативні фактори) [2, с. 41—46].

Залежно від особливостей формування ринкового середовища їх прі-

оритетність буде змінюватися, але перелік буде відносно сталим. Скорочення обсягів будівництва житла різко загострило житлову проблему. Вона є однією з найскладніших у всьому спектрі соціальних відносин. Нині на обліку для поліпшення житлових умов перебуває майже 2 млн сімей. Серед них велика кількість учасників війни, ветеранів праці, інвалідів. Не вирішується питання забезпечення житлом молодих сімей. Вдумайтесь у таку цифру: за минулий рік відповідно до заходів щодо реалізації молодіжної житлової політики поліпшено житлові умови всього 400 молодим сім'ям. Це потреби одного сільського району.

Найбільш гострими проблемами розвитку малих міст в Україні дослідники вказують недостатній рівень фінансування з бюджету, односторонню спеціалізацію підприємств і недостатню завантаженість їх потужностей, низькі темпи будівництва житла, об'єктів соціальної інфраструктури, недостатні економічні можливості містоутворюючих підприємств, обмеженість вибору професій, нерозвиненість сфери обслуговування, що ускладнює підвищення рівня соціального житлового будівництва в малих містах.

Розвиток масового житлового будівництва здатний значною мірою активізувати інвестиційний процес у цілому по державі, викликати адекватний розвиток пов'язаних з ним галузей економіки, а також створити передумови економічного зростання в перспективі, що набуває особливої актуальності у трансформаційних умовах економіки і має важливе значення на сучасному етапі в Україні. Але залишається той факт, коли переважна більшість громадян претендує на отримання соціального житла. За таких умов держава ніколи не зможе ліквідувати або хоча б значно зменшити черги на отримання житла. Право на отримання соціального житла повинні мати лише громадяни, які насправді потребують соціального захисту.

Чинне законодавство передбачає надання житлових приміщень у порядку загальної черги, першочергово і позачергово. Право на першочергове та позачергове одержання житла надається громадянам, які мають пільги. Аналіз існуючого житлового законодавства дає підстави говорити не лише про наявність пільг, а й про наявність привілеїв при прийнятті на квартирний облік та наданні житла. Деякі категорії громадян, наприклад працівники державних органів (особи, обрані на виборну посаду, коли це пов'язано з переїздом в іншу місцевість, ст. 46 ЖК УРСР, та інші категорії громадян) аж ніяк не можна зарахувати до соціально незахищених верств населення, і надання їм житла в першу чергу чи поза чергою є не пільгою, а привілеєм. Отже, сьо-

годні ми маємо ситуацію, за якої заняття певної державної посади надає право на одержання привілеїв, що є неприпустимо в демократичному суспільстві. За наявності потреби в житлі таким категоріям працівників може надаватися службове житло, а в подальшому вони можуть на власні кошти або одержавши кредит, побудувати чи придбати житло.

Соціальне житло також не може бути дорогим елітним житлом. Елітне житло, побудоване на кошти держави чи органів місцевого самоврядування, не повинно надаватися окремим категоріям громадян безоплатно. Таке житло громадяни мають набувати виключно на власні кошти. Нагальна потреба існує у вдосконаленні правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов і надання їм житлових приміщень, що діють нині в Україні.

В Німеччині розвинена система контрактних заощаджень і система іпотечних банків. Іпотечні кредити видають комерційні банки, інші кредитні інститути та небанківські установи. Уряд Німеччини шляхом податкових, законодавчих, фінансових заходів протягом десятиріч намагався розвивати цю систему. Тому склалася традиція називати систему контрактних заощаджень німецькою моделлю іпотеки. В основі іпотечного житлового кредитування при використанні контрактних заощаджень лежить твердження, що для позичальника, який бажає отримати кредит, процедура купівлі житла розділяється на два етапи:

- накопичення коштів;
- користування іпотечним кредитом.

Накопичення коштів здійснюється шляхом банківського вкладу. Житловий кредит може отримати тільки вкладник через 5—6 років, протягом яких він щомісячно робив внески на встановлену в контракт суму. Відсоткові ставки на внески та кредит фіксовані на весь час дії контракту. Німецька модель характеризується повною прозорістю. Відповідно до німецького законодавства будівельні заощаджувальні каси не мають права здійснювати ніяких активних операцій, крім видачі кредитів своїм членам.

Перевагою цієї системи в українських умовах є відсутність необхідності підтвердження майбутнім позивачем його платоспроможності, що на сьогоднішній день виступає одним із факторів відмови при видачі банками іпотечних кредитів та не дозволяє в значній мірі використовувати у процесі інвестування житлового будівництва додаткові кошти у вигляді заощаджень населення. Дещо інші моделі контрактних заощаджень існують у Великобританії, де з успіхом функціонує система будівельних товариств. Механізм їх роботи має певні риси німецьких, але для отримання житлової позики не обов'язко-

во бути вкладником будівельного товариства. Останнім часом за рахунок лібералізації законодавства функції таких будівельних товариств все ближчі до функцій комерційних банків. Конкуренція між комерційними банками і будівельними товариствами приводить до зменшення відсоткових ставок за позиками. Діяльність товариств пов'язана зі страховими компаніями, страхові послуги включаються в єдиний механізм іпотечного кредитування.

Також останнім часом спостерігаються певні негативні тенденції у методичному забезпеченні будівельної галузі, виникає необхідність удосконалення системи інвестування житлового будівництва, у тому числі шляхом залучення приватизаційних паперів громадян у житлове будівництво [3, с. 19—46].

Розгляд досягнень зарубіжних країн і залучення цього досвіду до механізму інвестування будівництва житла в Україні може сприяти вирішенню житлових проблем населення та зростанню економіки країни шляхом розвитку будівельної і суміжних з нею галузей. При розгляді світового досвіду забезпечення населення житлом необхідно зазначити, що на організацію та практичний розвиток системи інвестування у житлове будівництво тієї чи іншої країни значний вплив мають політичні, економічні та правові фактори окремої країни. На основі різноманітності даних факторів у світі з'явилися десятки варіантів систем інвестування у житлове будівництво. Системи інвестування у житлову сферу базуються на трьох основних принципах: контрактні заощадження, іпотечне кредитування та державна підтримка. Різні моделі контрактних заощаджень широко застосовуються у країнах Західної Європи, у США найбільш розповсюджена іпотечна модель інвестування у будівництво житла. Присутність розвинутого кредитно-фінансового механізму, який дає змогу людям навіть з невисокими доходами будувати та купувати житло — важлива особливість зарубіжних країн у житловій сфері.

В США практикують різні види іпотечних кредитів, які класифікують залежно від організації і страхування. Кредит видається на строк, протягом якого позичальник працює, тобто до пенсії. Особливістю кредитування є те, що всі житлові об'єкти діляться на три категорії: найдешевше, середнє і найдорожче житло. Найдешевше житло кредитує держава, середнє і дороге житло кредитується за допомогою приватних іпотечних інститутів. Залежно від ролі держави при організації іпотеки іпотечні житлові кредити у США поділяються на три типи: урядові, стандартні та ін. В такій класифікації відображається підхід, закладений в американську систему іпотечного житлового кредитування: пряма підтримка урядом — урядові

кредити; непряма підтримка шляхом системи державних агенцій, які займаються страхуванням стандартних кредитів; відсутність державного регулювання щодо інших кредитів. Сутність програми урядових кредитів у тому, що Федеральна адміністрація з питань житла гарантує кредиту повернення основної суми боргу в межах обмеженої суми [2, с. 41—46].

Слід вказати на існування так званої "розширеної відкритої моделі". Це модель, в якій залучення кредитних ресурсів у систему іпотечного кредитування здійснюється зі спеціально організованого вторинного ринку цінних паперів, забезпечених закладними на нерухомість. Реалізація цієї моделі можлива за умови створення розширеної інфраструктури іпотечного ринку при активній підтримці держави. Розширена відкрита модель є більш стабільною за рахунок того, що більшість цінних паперів, які забезпечують надходження кредитних ресурсів у систему, мають раніше заявлені прибутковості і термін погашення. Аналізуючи зарубіжний досвід розвитку іпотечного кредитування, слід зазначити, що саме іпотечне кредитування було одним із факторів економічного зростання у США ("новий курс" Рузвельта), у Германії (післявоєнний курс Ерхарда).

Для створення умов ефективного функціонування житлової сфери в Україні необхідно провести чітке розмежування форм власності на житло і збільшити його інвестиційну привабливість. У нас також потрібно будувати соціальне житло, а будівельним компаніям і муніципалітетам, у свою чергу, потрібні дешеві кредити на досить тривалі терміни. Щоб у житлову сферу прийшли інвестиції, необхідно вирішити проблему власності на земельні ділянки у житловій сфері. Необхідне формування муніципального ринку землі, вдосконалення землеустрою. Індивідуальна власність на землю дозволить отримувати кредити з більш низькими відсотками. Для вирішення проблем залучення інвестицій у будівництво та забезпечення населення житлом необхідні активні дії держави по створенню економіко-правових умов для ефективного функціонування цієї галузі [7, с. 33—43].

В ринкових умовах стрімко зменшується кількість житла, яке безоплатно надається громадянам і пріоритетом при наданні такого житла мають користуватися громадяни, які потребують соціального захисту і перебувають на квартирному обліку. В більшості країн з розвинутою ринковою економікою житло безоплатно надається тільки соціально незахищеним громадянам [6]. Цей досвід слід використовувати і в Україні.

В першу чергу урядові держави необхідно вдосконалювати механізм розподілу та надання житла, аби виклю-

чити можливість зловживань при наданні житла, а також формувати ринкові засади забезпечення громадян житлом. Пріоритетами розвитку галузі будівництва та реконструкції житла мають залишатися першочергово залучення приватних інвесторів для будівництва житла, в тому числі і транзитного, спрощення процедури надання інвесторам земельних площ для будівництва нового житла, фінансування за рахунок бюджетних коштів будівництва соціального житла у разі передбачення в бюджеті коштів на дану ціль, а також участь у державних програмах фінансування будівництва житла.

На нашу думку, необхідно звернути особливу увагу на створення стимулювання інших ринкових структур для забезпечення фінансування житлового будівництва, необхідно продовжити приватизацію державного житлового фонду, створення ринку житла (первинного та вторинного, закріпленого у законодавчому порядку) та ринкових структур у житловому господарстві в малих містах та в Україні в цілому.

На теперішньому етапі розвитку житлової політики урядові необхідно звернути увагу на доопрацювання проекту Загальнодержавної програми розвитку соціального житла, оскільки запровадження програм забезпечення соціального житлом населення малих міст України, на нашу думку, покращить демографічну ситуацію в державі в цілому. Організація управління розвитком житлової політики малого міста має відповідати динаміці суспільно-політичного життя в державі.

## ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

З викладеного вище можна зробити висновок, що важливим завданням державного управління на сучасному етапі є реформування системи житлового будівництва, зокрема тих її складових, що стосуються затвердження та реалізації житлових програм в малих містах України, оскільки фінансування затверджених Кабінетом Міністрів України житлових програм здійснюється у недостатніх обсягах через невизначеність законодавчої норми щорічного обсягу фінансування та їх кредитування.

На основі аналізу досвіду зарубіжних країн щодо залучення інвестиційних ресурсів у будівництво житла можна зробити деякі висновки. Поширення системи іпотечного кредитування в Україні сьогодні гальмується недостатнім розвитком ринку цінних паперів, відсутністю інвесторів, які готові на низьку прибутковості по іпотечним закладним, слабкий розвиток страхової системи, високі ставки по кредитам у комерційних банків та високі темпи інфляції. В Україні для застосування масової програми іпотечного кредитування необхідне кардинальне поліпшення

фінансово-економічної ситуації у країні, без якого основні механізми іпотечного кредитування не функціонують. Слід зазначити, що одного розуміння можливостей і варіантів залучення інвестиційних ресурсів у будівництво житла недостатньо. Держава повинна створити необхідні умови для розвитку галузі, а також завершити формування нормативно-правової бази, яка б забезпечила збільшення інвестицій у будівництво житла.

Отже, у вирішенні проблеми залучення інвестицій у будівництво житла потрібно використовувати комплексний підхід, який передбачає застосування як ринкових механізмів, так і методів державного регулювання, використовуючи економічні та правові регулятори. На нашу думку, в умовах сучасної економіки України державне регулювання залучення інвестицій у будівництво з урахуванням світових надбань може стати суттєвим напрямком активізації інвестиційних процесів в Україні.

## ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Аналіз існуючих та формування можливих державних програм забезпечення житлом; адаптація світового досвіду вирішення житлового питання до української сучасності та детальніше вивчення специфічних умов функціонування ринку житла в Україні.

### Література:

1. Болгаров Ю.В. Сучасні проблеми розвитку житлово-комунального господарства / Праці Одеського політехнічного університету. — 2002. — Вип. 2 (18). — С. 1—5.
2. Левин Ю.А. Выбор стратегии при кредитовании недвижимости (опыт США) // Экономика строительства. — 2005. — №7. — С. 41—46.
3. Манчевич Ю.М. Житло: проблеми та перспективи. — К.: Профі, 2004. — 360 с.
4. Меркулов В.В. Мировой опыт ипотечного жилищного кредитования и перспективы его использования в России. — СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. — 360 с.
5. Паливода К. Проблеми іпотечного кредитування під заставу житла та програми фінансування масового будівництва житла в Україні // Вісник НБУ. — 2003. — №11. — С. 44—49.
6. Федосеева Т. Р. Право громадян на житло у фонді соціального призначення: Автореф. дис. ... на здобуття наук, ступеня канд. юрид. наук. — Харків, 2003.
7. Хакимов Р.Р. Формы собственности и экономические отношения в жилищном хозяйстве России и экономически развитых стран // Экономика строительства. — 2005. — №4. — С. 33—43.

Стаття надійшла до редакції 17.07.2009 р.