

ЩОДО СТРАТЕГІЧНИХ КРОКІВ ДЕРЖАВИ У НАПРЯМІ ПІДВИЩЕННЯ ДОСТУПНОСТІ ЖИТЛА ДЛЯ ГРОМАДЯН

Анотація

В аналітичній записці розглядається наявний в Україні рівень доступності житла для різних категорій громадян (домогосподарств). Сформульовано рекомендації щодо необхідних кроків держави у сфері житлової політики, які б сприяли підвищенню рівня доступності житла для громадян, зокрема громадян із середньостатистичним рівнем доходів.

ЩОДО СТРАТЕГІЧНИХ КРОКІВ ДЕРЖАВИ У НАПРЯМІ ПІДВИЩЕННЯ ДОСТУПНОСТІ ЖИТЛА ДЛЯ ГРОМАДЯН

Ключовим показником соціальної ефективності державної житлової політики слід вважати рівень доступності житла для громадян, тобто здатність громадян самостійно та/або за допомогою держави вирішувати свої житлові проблеми, реалізуючи своє конституційне право на житло (стаття 47 Конституції України).

Рівень доступності житла в Україні прямо залежить від рівня доходів домогосподарств та наявності у них передбачених законодавством додаткових прав на отримання житла. З цієї точки зору доцільно було б виділити наступні види доступного житла:

1. *Житло, доступне для громадян (домогосподарств), які мають високий рівень доходів*, що дозволяє їм формувати значні фінансові активи. Останні дають можливість у разі необхідності купувати житло на ринку житлової нерухомості за власні кошти. Ці домогосподарства зорієнтовані на споживання житла високого цінового діапазону. Внаслідок високого рівня купівельної спроможності вони не є об'єктом державної житлової політики.

2. *Житло, доступне для громадян (домогосподарств), які мають рівень доходів, який дозволяє їм купувати житло за ринку житлової нерухомості за допомогою інструменту іпотечного кредитування*. В 2011 р. середні реальні ставки іпотечного кредитування на термін 10 років склали 18,8 % реальних річних, терміном на 20 років – 17,4 %¹. Розрахунки показують, що в нинішніх умовах використання механізму іпотечного кредитування (кредит в розмірі 500 тис. грн, річна ставка 19 %, термін 20 років) є доступним для сімей, сукупний місячний дохід яких перевищує **20 тис. грн**. Для вказаної категорії домогосподарств підвищення рівня доступності житла можливе шляхом:

¹ На рынок «первички» возвращается ипотека [Электронный документ]. – Режим доступа: http://reality.3doma.ua/news/1741820-na_rynok_pervichki_vozvrashchaetsya_ipoteka.html.

1) зниження ринкової вартості житла. Наші приблизні розрахунки показують, що зниження ринкової вартості 1 м² житла на 100 дол. знижує дохідний поріг доступності житла на 1250-1300 грн;

2) зниження ставки іпотечного кредитування. Наші приблизні розрахунки показують, що зниження ставки іпотечного кредитування на 1 відсотковий пункт знижує дохідний поріг доступності житла на 600-1000 грн² (Рис. 1).

Зниження ставки іпотечного кредитування до 12-15 % зробило б іпотеку доступною для домогосподарств з доходами в діапазоні 13,6-16,5 тис. грн. Зниження ставки іпотечного кредитування до європейського рівня –3-5 % – зробило б іпотечне кредитування доступним для домогосподарств з сукупними місячними доходами в діапазоні 7-8,3 тис. грн. Щомісячно домогосподарство мало б витратити на обслуговування кредиту та відсотків по ньому 2,8-3,3 тис. грн³.

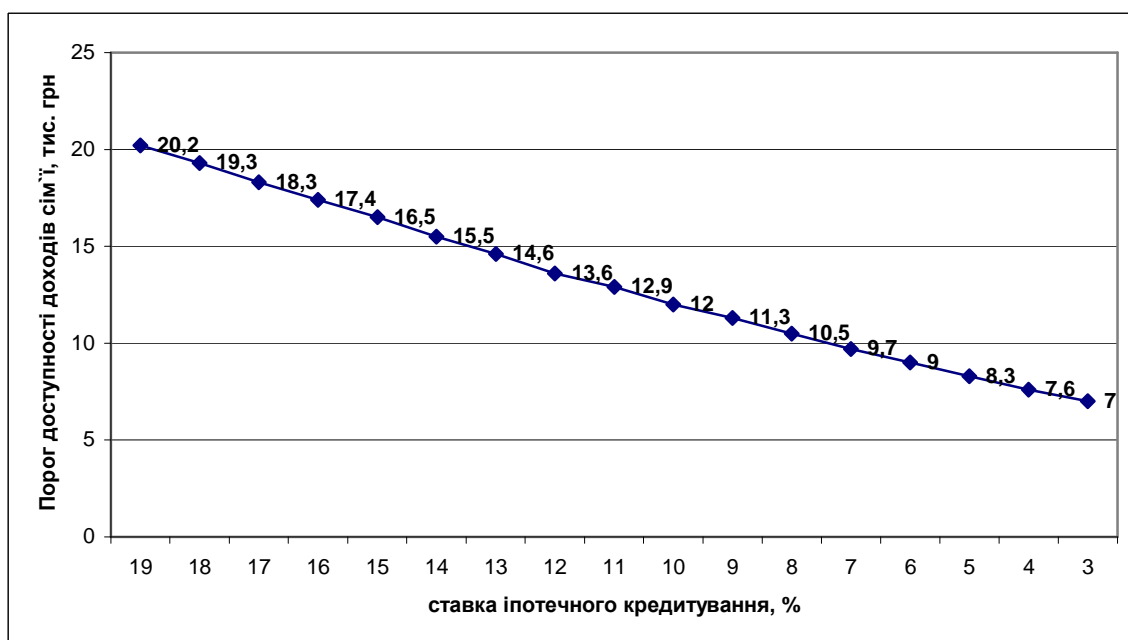


Рис. 1 Залежність рівня доступності іпотечного кредитування від розміру відсоткової ставки

² Наведені нами цифри дають деякі підстави зробити наступний висновок: показник вартості житла більше впливає на рівень доступності житла, ніж величина відсоткової ставки.

³ Оцінюючи рівень соціальної доступності іпотечного кредитування в Україні, слід врахувати таку його базову особливість як «перший внесок». В нашому прикладі, для отримання кредиту сім'я повинна була б внести 214 тис. грн власних коштів.

3. *Житло, доступне для громадян (домогосподарств), які визнані державою такими, що потребують покращення житлових умов – перебувають у т.з. «квартирній черзі»* – та мають рівень доходів, який дозволяє їм прийняти участь у державній цільовій Програмі будівництва (придбання) доступного житла⁴. У 2011 р. скористатися державною 30 % допомогою по цій програмі змогла вкрай незначна кількість сімей – біля 1 тис., що в 11 разів (!) менше, ніж кількість сімей, які отримали безкоштовне житло в порядку «квартирної черги». Це означає, що і економічний, і соціальний ефект реалізації державної Програми будівництва (придбання) доступного житла є вкрай незначним. Її низька ефективність обумовлена не стільки недостатніми обсягами фінансування, скільки закладеним в неї низьким рівнем соціальної доступності житла – у її нинішньому вигляді вона розрахована на сім'ї із достатньо високим рівнем доходів і тому є недоступною для переважної більшості українських сімей, які потребують поліпшення житлових умов⁵. Розрахунки показують, що учасниками програми можуть бути сім'ї, сукупний місячний дохід яких складає не менше **12 тис. грн.** Середній розмір державної допомоги складає біля 100 тис. грн. **Підвищення рівня доступності житла для вказаної категорії домогосподарств можливе шляхом збільшення розміру державної допомоги (наприклад, з 30 до 50 %), що потребуватиме додаткових фінансових витрат з боку держави.**

4. *Житло, доступне для громадян, які мають можливість скористатися державною іпотекою – механізмом здешевлення вартості*

⁴ Програму було затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2009 р. № 1249 «Про затвердження Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки». Вона передбачає спільну участь громадян та держави у фінансуванні будівництва (придбання) доступного житла (середньою загальною площею 62,5 м² для сім'ї з трьох чоловік) за схемою 70 % – кошти громадян, 30 % – державна допомога. Виконання програми має забезпечити житлом 265,8 тис. сімей шляхом будівництва 16,6 млн м² загальної площі.

⁵ Показовим щодо рівня доступності Програми будівництва (придбання) доступного житла є наступний факт: в 2011 р. Харківська область отримала 5,9 млн грн на реалізацію програми будівництва доступного житла. Проте, як повідомив керівник управління містобудування та архітектури Харківської ОДА М. Рабинович, було використано лише 4,1 млн грн. У зв'язку з відсутністю необхідної кількості громадян, які фінансово були б спроможні прийняти участь в зазначеній програмі, 1,8 млн грн були повернуті в бюджет.

іпотечних кредитів для забезпечення доступним житлом громадян, які потребують поліпшення житлових умов⁶. Отримати кредит зможуть одинокі громадяни та сім'ї, що складаються з двох осіб, які мають сукупний місячний дохід (в залежності від місця проживання) в діапазоні **2,9-5 тис. грн, а також сім'ї, які складаються з трьох та більше осіб та мають сукупний місячний дохід (в залежності від місця проживання) в діапазоні 4,2-7,4 тис. грн** (Табл. 1). Середній розмір державної допомоги складає біля 200 тис. грн.

Таблиця 1.

Показники мінімального рівня доходів сімей в залежності від їхнього складу та місця проживання, необхідні для отримання державної іпотеки

	Одинокі громадяни та сім'ї, які складаються з двох осіб	Сім'ї, які складаються з трьох та більше осіб
м. Київ	5 тис. грн	7,4 тис. грн
міста Київської області, обласні центри, м. Севастополь, м. Сімферополь	3,6 тис. грн	5,3 тис. грн
інші населені пункти	2,9 тис. грн	4,2 тис. грн

Оскільки Порядок передбачає виплату не менш ніж 25 % вартості житла у формі першого внеску, отримати державну іпотеку зможуть лише сім'ї, які мають відповідні накопичення. Розмір таких накопичень має складати для одиноких громадян та сімей, які складаються з двох осіб (в залежності від місця проживання) від 40 до 70 тис. грн, а для сімей, які складаються з трьох та більше осіб (в залежності від місця проживання) – від 58 тис. до 101,5 тис. грн (Табл. 2).

⁶ Порядок здешевлення вартості іпотечних кредитів для забезпечення доступним житлом громадян, які потребують поліпшення житлових умов був затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2012 р. № 343. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/cardnpd>.

Показники розміру «першого внеску», необхідного для отримання державної іпотеки в залежності від складу сім'ї та місця її проживання

	Одинокі громадяни та сім'ї, які складаються з двох осіб	Сім'ї, які складаються з трьох та більше осіб
м. Київ	70 тис. грн	101,5 тис. грн
міста Київської області, обласні центри, м. Севастополь, м. Сімферополь	50 тис. грн	72,5 тис. грн
інші населені пункти	40 тис. грн	58 тис. грн

Враховуючи, що переважна більшість сімей, які потребують поліпшення житлових умов, особливо сім'ї з дітьми, не мають істотних власних накопичень, необхідність виплати першого внеску є серйозним бар'єром, який унеможлиблює участь у запропонованому Кабінетом Міністрів України проекті державної низьковідсоткової іпотеки переважної більшості сімей із середньостатистичними доходами.

Це дає достатні підстави для того, щоб зробити наступний висновок: державна іпотека у її нинішньому форматі може бути інструментом розв'язання житлових проблем лише певної категорії сімей, які мають власні накопичення і, відповідно, рівень доходів, які дозволяють здійснювати такі накопичення. Проте її не слід розглядати як ефективний інструмент розв'язання житлової проблеми переважної більшості українських сімей. Для того, щоб зробити державну іпотеку таким інструментом, слід вирішити проблему «першого внеску», що потребує з боку держави додаткових фінансових витрат.

5. Житло, доступне для певної кількості домогосподарств, які відповідно до статті 34 Житлового кодексу Української РСР перебувають у «квартирній черзі». Враховуючи, що щороку в Україні житло отримують біля 11 тис. сімей-черговиків – 1 % від загальної кількості черговиків, а допустимий період перебування в черзі не повинен перевищувати

10-20 років, загальна кількість сімей цієї категорії може бути оцінена в 110-220 тис. Метою державної політики щодо цієї категорії домогосподарств є збільшення «швидкості» руху квартирної черги шляхом збільшення кількості житла, яке безкоштовно надається черговикам.

б. Житло, доступне для обмеженої кількості громадян, які належать до певних категорій працівників та соціально-демографічних груп населення, на які розповсюджується дія спеціальних житлових програм⁷ і які мають згідно з законодавством пріоритетне право на отримання житла. В Законі України «Про державний бюджет України на 2012 р.» від 22.12.2011 р. № 4282-VI витрати на будівництво (придбання) житла для працівників органів влади, інвалідів та пільгових категорій громадян) передбачені в розмірі 1,09 млрд грн, що дає можливість забезпечити житлом біля 2 тис. домогосподарств. Ці цифри свідчать про те, що внаслідок недостатніх обсягів державного фінансування соціальна ефективність спеціальних житлових програм та чинного житлового законодавства є вкрай низькою.

Слід визнати, що на сьогоднішній день основною проблемою у житловій сфері і, відповідно, **основним викликом для державної житлової політики є практична недоступність житла для домогосподарств із середньостатистичними доходами.** Ця категорія складає абсолютну більшість домогосподарств, які потребують поліпшення житлових умов. Їхнє конституційне право на житло порушується, оскільки, з одного боку, рівень їхніх доходів є недостатнім для самостійного вирішення житлової проблеми та для участі у наявних державних програмах (наприклад, Програмі будівництва (придбання) доступного житла і державній іпотеці), а, з іншого боку, вони не можуть розраховувати на отримання соціального (безкоштовного) житла через жорсткі норми Закону України «Про житловий

⁷ В Україні існує 9 спеціальних житлових програм, покликаних сприяти вирішенню житлових питань окремих категорій громадян. Крім того, в Україні існує 6 категорій громадян, які, відповідно до окремих законодавчих актів (не включених до державних програм), забезпечувались протягом останніх років житлом за державний кошт або за державної підтримки.

фонд соціального призначення» від 12.01.2006 р. № 3334-IV та вкрай недостатні обсяги його фінансування.

Існує гостра необхідність реалізації такої моделі державної житлової політики, яка б створила умови для вирішення житлової проблеми саме цієї категорії домогосподарств. **Пересічна українська сім'я, чії доходи знаходяться в межах середньостатистичних показників, повинна мати реальну можливість протягом 20-25 років придбати житло у власність, витрачаючи на досягнення цієї мети не більше 40 % свого сукупного місячного доходу.** Саме таким має бути стратегічний орієнтир у житловій сфері.

Вирішення цієї задачі вимагає від держави створення економічно і соціально ефективного механізму будівництва соціального (безкоштовного) і доступного житла, що дозволить державі вирішувати широке коло проблем, які накопичилися у житловій сфері протягом останніх десятиліть, зокрема:

- забезпечити реалізацію конституційного права на житло сімей із середньостатистичними доходами;
- забезпечити реалізацію Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» та інших законодавчих актів;
- створити сектор доступного орендного житла.

Серед необхідних кроків з боку держави, які сприяли б підвищенню рівня доступності житла для домогосподарств із різним рівнем доходів, слід назвати наступні:

1. Вжити заходи, які сприяли б зниженню ставок іпотечного кредитування, зокрема:

- здійснювати цільове рефінансування Національним банком України комерційних банків за умови зниження останніми ставок іпотечного кредитування до 12 % річних;

- збільшити обсяги фінансових ресурсів, що виділяються Державною іпотечною установою (ДІУ) на іпотечне кредитування, зниження ставок рефінансування та кредитування за програмами ДІУ;

- створити умови для збільшення припливу в сферу іпотечного житлового кредитування фінансових ресурсів інституційних інвесторів (пенсійних фондів, страхових компаній, пайових інвестиційних фондів);

- внести зміни до чинного законодавства в напрямку лібералізації процедури стягнення коштів за закладене житлове майно і виселення неплатників за кредитами. Одночасно слід передбачити створення механізмів соціального захисту позичальників від неправомірних дій банків-кредиторів;

- створити механізми накопичення коштів населення, зокрема, започаткувати створення будівельних ощадних кас.

2. Вжити заходи, спрямовані на недопущення значного зростання цін на ринку житлової нерухомості та їх наближення до економічно обґрунтованого рівня, для цього:

- стимулювати збільшення обсягів комерційного житлового будівництва і, відповідно, пропозиції житла на ринку житлової нерухомості, в т.ч. шляхом демократизації механізму виділення землі під будівництво, подальшого спрощення дозвільних процедур і т.інш.;

- запровадити в середньостроковій перспективі випробувані світовою практикою механізми обмеження інвестиційного попиту на житло, зокрема, шляхом впровадження податку на придбання другої та наступних одиниць житла та податку на нерухомість⁸;

- сприяти розвитку ринку альтернативних інвестиційних активів, зокрема, ринку цінних паперів.

⁸ На нашу думку, найбільш актуальним для України є ізраїльський досвід обмеження інвестиційного попиту на житло.

3. Розробити Державну стратегію реалізації конституційного права на житло сімей із середньостатистичними доходами на основі механізму прямого бюджетного кредитування. В межах цієї стратегії слід:

– передбачити значне збільшення обсягів державних витрат на житлове будівництво⁹. Виходячи з нинішніх фінансових можливостей держави, слід визначити орієнтовні щорічні обсяги державних витрат на житлове будівництво на рівні не менше 10-12 млрд грн. Це дасть можливість збільшити обсяги будівництва житла в Україні на 2-2,5 млн м² на рік з відповідним позитивним мультиплікативним ефектом для всієї вітчизняної економіки;

– передбачити щорічне будівництво за рахунок державних коштів не менше 40-50 тис. одиниць житла економ-класу, середньою площею 50 м². Такі обсяги будівництва дадуть можливість вирішити в Україні наявну проблему «квартирної черги» протягом 20 років;

– забезпечити вартість будівництва 1 м² житла, що будується за державні кошти, на рівні показника опосередкованої вартості будівництва житла, який затверджується Міністерством регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ. Така ціна є соціально прийнятною для населення України і економічно прийнятною для будівельних організацій. У разі необхідності Кабінету Міністрів України слід вжити заходів, спрямованих на створення національної компанії-забудовника для реалізації проекту будівництва доступного житла за рахунок державних коштів;

– розробити Порядок надання житла, побудованого за державні кошти, у довготривалу оренду домогосподарствам, які потребують

⁹ Нинішній рівень фінансування не відповідає наявним соціальним та економічним потребам країни. Держава майже усунулася від будівництва житла: з 9,4 млн м² житла, введеного в експлуатацію в 2011 р., лише 72 тис. м² було введено за рахунок коштів державного бюджету, що складає 0,8 % від загальних обсягів житлового будівництва. Такі мізерні масштаби участі в житловому будівництві держави зберігаються протягом тривалого часу. Вони не дають державі можливості дієво впливати на процеси, що відбуваються в сфері житлового будівництва.

поліпшення житлових умов і мають середньостатистичні доходи (3-6 тис. грн), з правом його подальшого викупу протягом 12,5-25 років.

Відділ соціальної політики
(*О. Більовський*)