

Програми розвитку соціального житла в малих містах України

Б.В. Лисенко,
аспірант НАДУ при Президентові України

Проблема формування сприятливого середовища для життєдіяльності людей є актуальною для всіх держав. За ступенем її розв'язання як у кількісному, так і в якісному вимірах наша держава значно поступається економічно розвиненим країнам. Це пов'язано з невідповідністю житлової політики радикальним перетворенням, які почали здійснюватись у державі та потребують трансформації житлової сфери в напрямі створення оптимального житла для відтворення життєздатності населення. Тому забезпечення громадян житлом та підвищення благоустрою житлового фонду населення залишаються одними з найгостріших соціально-економічних проблем малих міст України. Питання житлового будівництва мають стати пріоритетними в державній політиці щодо формування соціальних програм забезпечення житлом населення малих міст України, оскільки вони мають особливе значення для подальшого розвитку поселенської мережі та господарського комплексу України в цілому.

Аналіз наукових праць і позицій фахівців щодо теоретичних питань реалізації державних програм розвитку житла в малих містах та фінансування житлового будівництва в Україні, серед яких зазначимо роботи О. Лотоцького [3], І. Пілунського [5], П. Козирева [2], В. Черепа [9], свідчить про відсутність комплексних розробок теоретичних засад впровадження житлових програм для функціонування та розвитку малих міст України у сфері житлового будівництва.

За оцінкою П. Козирева, муніципальні програми малих міст України потребують фінансування у розмірі не менше 2 млрд. грн. на рік. Серед важливих заходів, що мають бути профінансовані з державного бюджету, виокремимо утримання та оновлення житлово-комунальної сфери в малих містах України, реалізацію програм з енергозбереження, будівництво соціального житла [2].

Метою запропонованої статті є наукове обґрунтування впровадження державних програм будівництва соціального житла в процесі соціально-економічного розвитку малих міст України.

Для досягнення зазначеної мети було поставлено завдання: розробити дієві механізми виконання програм будівництва соціального житла в малих містах України.

На сучасному етапі соціально-економічного розвитку України підвищується роль програм забезпечення населення соціальним житлом як державного інструменту коригування параметрів суспільного відтворення.

Державне сприяння соціально-економічному розвитку благоустрою має починатися з розробки та реалізації програм забезпечення соціальним житлом

населення малих міст України, що здійснюється в умовах державної фінансової підтримки у рамках впровадження місцевих програм розвитку житлово-комунального господарства і благоустрою малих міст України. Ці програми покликані сприяти формуванню та виконанню планів відродження та розвитку малих міст з використанням для цього відповідної державної підтримки з боку органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади.

Для цього необхідна реалізація таких завдань:

- застосовування для фінансування будівництва нового житла та реконструкції існуючого житлового фонду довгострокового іпотечно-кредитування із залученням коштів населення та інших позабюджетних фінансових ресурсів;
- створення конкурентного середовища у сфері житлово-комунального господарства;
- удосконалення існуючої законодавчої бази, що регулює соціальні та інші відносини у житловій сфері;
- формування інституту власників житла та заохочення населення до утримання житлового фонду, що сприятиме збереженню наявного житлового фонду;
- запровадження договірних відносин у сфері надання житлово-комунальних послуг; створення фонду соціального житла, призначеного для соціально незахищених верств населення [6].

Головна проблема забезпечення житлом громадян, які потребують соціального захисту з боку держави, полягає у невизначеності обсягів коштів державного та місцевих бюджетів, котрі щорічно мають спрямовуватися на зведення житла, оскільки житлове будівництво не включене до переліку захищених статей бюджетів. виправити становище можна прийняттям закону "Про державне фінансування та цільове довгострокове кредитування будівництва житла". Принципово новою складовою в ньому має бути встановлення обов'язкової щорічної норми капіталовкладень з держбюджету на фінансування та довгострокове пільгове кредитування будівництва житла, а також фінансової участі регіонів у вирішенні зазначених питань [9, с. 16–17].

Необхідність запровадження особливого (відмінного від традиційного) організаційно-економічного механізму державного управління місцевими програмами соціально-економічного розвитку (МПСЕР) зумовлена специфікою принципів програмно-цільового управління. Основними особливостями цієї програми є комплексний характер поставленої місцевої чи регіональної проблеми і чітка цільова спрямованість програмних заходів. Специфіка МПСЕР поля-

гає в їх новизні щодо існуючої практики регіонального управління, у розробці досконалого правового й економічного механізмів їх реалізації, що зумовлює потребу створення спеціальної системи економічних відносин і зв'язків усіх учасників місцевих програмних розробок [5, с. 427, 429].

Для вирішення проблеми забезпечення житлом населення нашої держави Президент України прийняв указ, в якому зазначено, що на будівництво доступного житла в держбюджеті буде виділятися не менше 0,5% від ВВП. Запропоновано щорічно виділяти з державного бюджету близько 4 млрд. грн. на допомогу громадянам для отримання доступного житла, що складатиме приблизно 30% від його вартості, при цьому решта суми повинна бути сплачена самими родинами за рахунок як власних заощаджень, так і кредитів [8]. Крім того, було запропоновано, щоб доходи фізичних осіб, спрямовані на фінансування будівництва, були звільнені від податку на доходи. У цьому указі Президент звертає увагу на те, що місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування необхідно передбачати під час планування територій відповідних населених пунктів земельні ділянки для будівництва доступного житла, вивчати можливості та доцільність залучення додаткових запозичень під державні гарантії для реалізації цієї програми [1].

Активна житлова політика, перехід до широкомасштабного житлового будівництва – вагомий чинник загального “оздоровлення” економіки, інтенсифікації розвитку внутрішнього ринку, посилення його соціальної спрямованості [7].

Вирішальна роль у формуванні нових концептуальних підходів до розв'язання житлової проблеми в малих містах України, на основі яких держава розробляє політику соціальної допомоги у забезпеченні житлом населення та додаткові заходи щодо підтримки розвитку житлового будівництва, належить місцевим органам влади.

З огляду на викладений вище матеріал можна виокремити невирішені проблеми з досліджуваного питання:

- мінімальне спрямування бюджетних асигнувань у житлове будівництво;
- недостатня розвиненість фінансово-кредитних механізмів залучення коштів населення та довгострокових банківських кредитів у житлове будівництво, а також стимулів для вкладання інвестицій у житлове будівництво;
- низький рівень платоспроможності населення, який не дозволяє вирішувати власні житлові проблеми шляхом будівництва або купівлі житла на вторинному ринку;
- недостатнє фінансове забезпечення розвитку житлових програм у малих містах України;
- матеріально-технічне відставання у будівельній галузі;
- низьке кадрове забезпечення;
- відсутність розвиненої інфраструктури іпотечного кредитування житлового будівництва;

- недієве функціонування субсидіарної системи у сфері житлового будівництва.

Для вирішення поставлених проблем доцільно запровадити таку програму забезпечення населення малих міст України доступним житлом, яка б охоплювала принципи будівництва нового житла, систему використання існуючого житлового фонду, фінансові та організаційні аспекти програми забезпечення населення соціальним житлом.

I. Для будівництва нового житла необхідно:

- провести аналіз демографічної ситуації;
- створити номенклатуру проектів;
- уточнити мінімальний житловий стандарт;
- встановити вимоги до проектів;
- сформулювати тендерні умови;
- розробити проекти повторного застосування для будівництва нового житла;
- зробити генеральний план дільничного будівництва з урахуванням оптимальної інфраструктури;
- встановити об'єкти обслуговування;
- виконати техніко-економічне обґрунтування будівництва соціального житла;
- власне здійснювати будівництво спроектованого житла.

II. Використання існуючого житлового фонду має охоплювати:

- < аналіз існуючої забудови: технічний, демографічний, економічний;
- < розробку проектів реконструкції;
- < виконання проектів зносу;
- < прив'язку проектів, у тому числі проектів обслуговування;
- < техніко-економічні розробки;
- < будівельні роботи з реконструкції.

III. Фінансові аспекти програми забезпечення населення соціальним житлом мають базуватися на фінансуванні програм будівництва соціального житла. Для цього необхідно створити спеціальний неприбутковий фонд, через який буде здійснюватися керування фінансовими операціями (див. рис. 1).

IV. Організаційні аспекти забезпечення доступним житлом включають у себе такі процеси, що пов'язані будівництвом соціального житла:

- підготовка технічного персоналу;
- аналіз ринку житла;
- аналіз фінансових можливостей;
- встановлення строків та етапів реалізації проекту;
- розроблення фінансового плану;
- організація та проведення тендерів;
- управління проектами;
- передача в оренду соціального житла;
- продаж доступного житла;
- створення інфраструктури міської забудови;
- експлуатаційне управління житлом.

У сфері планування житлового будівництва доцільно розробити і впровадити систему цільових показників будівництва соціального житла, диференційованих за областями залежно від особливостей регі-



Рис. 1. Фінансові аспекти забезпечення програми соціального житла

онів України. Ці показники повинні включати науково обґрунтовану поквартирну структуру житлового фонду, а також норми житлової та загальної площі квартир на основі демографічних прогнозів щодо статеві-вікової та сімейної структури населення. Дані мають бути основою процесів коригування діючих і перспективних проектів для будівництва масового житла. Останні мають враховувати новітню структуру будівництва (за характером забудови, типами будинків, плануванням та оздобленням житлових осередків) на підставі соціологічних опитувань мешканців конкретних регіонів та аналізу ситуацій у регіонах.

Однією з головних технічних проблем соціального житла є створення таких будівельних конструкцій та інженерного обладнання, які забезпечать ефективне використання енергії для опалення та водопостачання при мінімальних експлуатаційних витратах. Тепловий захист будинків і гігієнічні умови соціального житла повинні відповідати вимогам чинних в Україні норм проектування житлових будинків, водночас експлуатаційні рівні питомого (на одиницю площі) споживання теплової енергії та води мають бути наближені до європейських стандартів.

Розроблення регіональних проектів для повторного застосування житлового фонду (згідно з Типовими регіональними правилами забудови [4]) може виконуватись, як правило, великими регіональними інститутами (Донбасцивільпроект; Запоріжцивільпроект; Укрмістобудпроект, м. Харків; Містопроєкт, м. Львів та ін.). Зазначимо, що одним із перших регіональних

проектів для повторного застосування є п'ятиповерхові блок-секції, розроблені КиївЗНДІЕП (Київський зональний і науково-дослідний інститут з цивільного будівництва) для м. Білгород-Дністровський з використанням місцевої будівельної бази.

Слід вказати, що під час розроблення науково-технічної політики щодо формування виробничої бази будівництва соціального житла надмірна централізація планування шкодить навіть у разі застосування прогресивних технологій. Тільки всебічне вивчення місцевих умов може дати позитивний результат як стосовно економічних характеристик, так і щодо архітектурно-містобудівної якості житлової забудови.

Для впровадження та реалізації програм розвитку соціального житла рекомендуються такі основні напрями формування матеріально-технічної бази будівництва соціального житла в регіонах:

- < удосконалення індустріального повнозбірного (зокрема великопанельного) будівництва;
- < розвиток монолітного і каркасно-монолітного домобудування;
- < впровадження прогресивних методів будівництва житла з місцевих матеріалів – цегли, газобетону, каменю;
- < розвиток комбінованих архітектурно-конструктивних систем житлового будівництва.

Планування і будівництво масового (доступного) житла пропонується виконувати шляхом забудови мікрорайонів з відповідною інфраструктурою та науково обґрунтованою системою первинного обслуговування з урахуванням особливостей регіону. Очевид-

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

но також, що при вибірковому будівництві масового житла, особливо в центральних районах міст, ціна на нього буде надто висока для масового споживача.

Для виконання програми впровадження соціального житла в малих містах України державі необхідно збільшити частку капіталовкладень у житлове будівництво, що стане головним стимулом розвитку житлово-комунального господарства в структурі валового внутрішнього продукту; налагодити бюджетне фінансування житлового будівництва; покращити діяльність фінансово-кредитних механізмів залучення коштів населення та довгострокових кредитів у житлове будівництво, а також сприяти створенню умов для вкладання інвестицій у житлове будівництво.

Запровадження програм забезпечення соціальним 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 країні.

Керівництво держави має усвідомлювати, що для розвитку будівництва соціально доступного житла, реконструкції застарілого та ліквідації аварійного житла, виконання капітальних ремонтів необхідно реалізовувати потенційні можливості державно-приватного партнерства в галузі будівництва та розвит-

ку оптимальних інструментів управління соціальним житлом. Головним завданням стає створення умов для ефективного регулювання такого партнерства, щоб основну користь отримували малозабезпечені домогосподарства.

Держава повинна також вирішити проблеми житлової політики щодо нестачі коштів та неефективного їх використання. Муніципальне житло, яке будується за рахунок бюджетних коштів та утримується на обліку з залученням бюджетних дотацій, має першочергово надаватися соціально вразливим та малозабезпеченим верствам населення.

Незважаючи на велику кількість досліджених питань у сфері державної житлової політики, залишається ряд невирішених проблем, у тому числі – стосовно вдосконалення законодавчої бази щодо створення і функціонування спеціальних регіональних фондів із забезпечення населення житлом; залучення фінансових ресурсів для реалізації програм розвитку державної житлової політики в малих містах України; розробки та реалізації пілотних проектів будівництва соціального житла у регіонах, що найбільш підготовлені до цього; раціонального використання існуючого житлового фонду, зокрема для молодих та малозабезпечених сімей; створення спеціальних програм удосконаленню фахового рівня спеціалістів з урахуванням поставлених завдань.

Список використаних джерел

1. *Інформаційний бюлетень* Будівельної палати України від 08.11.2007 р. № 59 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.budpalata.com.ua> — Заголовок з екрана.
2. *Козирев П. Г.* Муніципальні програми малих міст України – Асоціація міст України / Козирев П. Г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.rbc.ua/ukr/newsline/2006/08/01/112397.shtml>
3. *Лотоцький О. Б.* Житлова політика: українські перспективи : [бесіда з заступником голови Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства Лотоцьким О. / Записала Федорченко Л.] / Лотоцький О. Б. // Будмайстер. — 2002. — № 22. — С. 30—31.
4. *Наказ* Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України “Про затвердження Типових регіональних правил забудови” від 03.01.2002 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua> — Заголовок з екрана.
5. *Пілуцький І. В.* Особливості організаційно-економічного управління місцевими програмами / І. В. Пілуцький // 36. наук. праць НАДУ при Президенті України / [за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева]. — К. : Вид-во НАДУ, 2005. — Вип. 2. — С. 427—435.
6. *Порівняльна таблиця до проекту Закону України “Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст”* від 18.06.2003 р. № 1044 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://gska2.rada.gov.ua> — Заголовок з екрана.
7. *Послання* Президента України до Верховної Ради України “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 — 2011 роки” від 30 квітня 2002 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/content/2994.htm>
8. *Указ* Президента України “Про заходи щодо будівництва доступного житла в Україні та поліпшення забезпечення громадян житлом” від 08.11.2007 р. № 1077 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.president.gov.ua/documents/6956.html
9. *Череп В. І.* Житлова програма держави : [розмова з головою Держбуду України Черепом В. / Записав Довженко Г.] / Череп В. І. // Янус Нерухомість. — 2002. — № 17. — С. 16—17.