

АНАЛІЗ РЕГУЛЯТОРНОГО ВПЛИВУ до проекту Закону України «Про орендне житло»

I. Визначення проблеми

Однією з найгостріших проблем в Україні є низький рівень забезпеченості населення житлом, як у якісних так і кількісних показниках.

За даними Держстату, станом на 1 січня 2015 року житловий фонд країни становив 964,4 млн.м² загальної площі.

Близько 300 млн. кв.м. житлового фонду перебуває у незадовільному стані.

В розрахунку на одного жителя рівень забезпеченості житлом в Україні в 2013 році становив 23,8 м² загальної площі.

На обліку осіб, які потребують поліпшення житлових умов перебуває понад 650 тисяч осіб (сімей), для забезпечення житлом яких (за нинішніх темпів) потрібно більше 100 років.

Статтею 47 Конституції України на державу покладено обов'язок щодо створення умов, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду.

Низькі показники забезпеченості населення в Україні житлом в певній мірі зумовлені недостатніми обсягами житлового будівництва. Обмежені фінансові можливості держави та населення унеможливають забезпечення необхідних обсягів житлового будівництва та придбання житла у власність. За даними Держстату у 2014 році в Україні було введено в експлуатацію 9,7 млн. кв. метрів житла.

Діючі умови іпотечного кредитування придбання житла, що здійснюються комерційними банками, є недоступними для більшості населення.

Дотепер у зв'язку з обмеженістю фінансування з державного бюджету не сформовано житловий фонд соціального призначення, а також не розпочато комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду.

Житлове питання найболючіше позначилося на молоді. Понад 10 відсотків сімей, які перебувають на квартирному обліку та потребують поліпшення житлових умов, є молодими сім'ями. Нерозв'язання цієї проблеми є одним з основних чинників, який змушує молоді сім'ї відкладати народження дітей, що вкрай негативно позначається на демографічній ситуації в країні.

Житлова проблема також загострюється у зв'язку з необхідністю облаштування внутрішньо переміщених осіб, сімей загиблих військовослужбовців тощо.

Як свідчить загальносвітовий досвід, дієвим шляхом розв'язання проблеми забезпечення громадян достатньою кількістю житла є формування цивілізованого ринку орендного житла.

Зокрема, у Німеччині частка такого житла сягає 60 відсотків загального житлового фонду. У Сполучених Штатах Америки та Великобританії - близько 30 відсотків, у Франції та Швейцарії - відповідно близько 40 та 70 відсотків. У Білорусі будівництво орендного житла визначено першочерговим пріоритетом у вирішенні житлового питання громадян.

В Україні сегмент орендного житла із платою значно нижчою від ринкової – є дуже незначним.

Характерними особливостями ринку орендного житла в Україні є: домінування на ринку дрібних власників-фізичних осіб, які віддають в оренду «надлишки» свого житла, відсутність інституційних орендодавців – юридичних осіб; високий рівень «тінізації» ринку житлової оренди; низька пропозиція орендного житла у великих містах і, як наслідок, високі ціни на орендне житло, що не відповідають купівельній спроможності сімей, які могли б покращити свої житлові умови шляхом комерційної оренди.

Таким чином, виникла необхідність у створенні нового, соціально ефективного механізму, який би дозволив громадянам із середнім рівнем доходу винаймати житло та покращувати якість свого життя.

Убачається, що фонд орендного житла має формуватися шляхом будівництва орендних будинків, орендне житло (житлові приміщення) в яких призначені виключно для здачі їх у найм (оренду).

Для цього на законодавчому рівні необхідно встановити правові, економічні та організаційні засади формування та використання фонду орендного житла.

Таким чином, проблема поширюється на всіх суб'єктів, основними групами (підгрупами), на які проблеми справляє вплив є:

Групи (підгрупи)	Так	Ні
Громадяни	так	—
Держава	так	—
Суб'єкти господарювання,	так	—
у тому числі суб'єкти малого підприємництва		

Проблема, яку пропонується врегулювати в результаті прийняття регуляторного акта, є важливою і не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів, оскільки потребує нормативно-правового врегулювання.

Ураховуючи викладене, Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України розроблено проект Закону України «Про орендне житло» (далі – законопроект).

II. Цілі державного регулювання

Ціллю державного регулювання є створення умов для вирішення житлової проблеми громадян шляхом визначення основних правових, економічних та організаційних засад формування фонду орендного житла та його використання.

Цей проект регуляторного акта має сприяти розв'язанню проблеми, зазначеної у розділі 1 АРВ.

III. Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей

1. Визначення альтернативних способів

Вид альтернативи	Опис альтернативи
Залишення існуючої на даний момент ситуації без змін	залишення ситуації без змін характеризується відсутністю механізмів врегулювання проблеми щодо забезпечення громадян житлом, що призведе до її поглиблення та зростання соціальної напруги в суспільстві. Таким чином, пропозиція щодо збереження чинного регулювання зазначеного питання є такою, що реально не дозволяє вирішити житлові проблеми громадян в Україні.
Прийняття проекту акта	затвердження такого регуляторного акта забезпечить досягнення встановлених цілей та сприятиме створенню умов для формування в Україні фонду орендного житла. Це дасть можливість громадянам з невеликим рівнем доходів частково вирішити свої житлові проблеми та орендувати житло за нижчу плату, порівняно з комерційною орендою. Тому, єдиним альтернативним способом вирішення зазначеної проблеми є прийняття даного регуляторного акта.

2. Оцінка вибраних альтернативних способів досягнення цілей

Оцінка впливу на сферу інтересів держави

Вид альтернативи	Вигоди	Витрати
Залишення існуючої на даний момент ситуації без змін	відсутні	альтернатива є неприйнятною, оскільки не забезпечує досягнення поставленої мети.
Прийняття проекту акта	реалізація Закону допоможе вирішенню житлової проблеми громадян шляхом визначення основних правових, економічних та організаційних засад формування фонду орендного житла та його використання	відсутні, оскільки реалізації положень акту не потребує додаткових матеріальних чи інших витрат

Оцінка впливу на сферу інтересів громадян

Вид альтернативи	Вигоди	Витрати
Залишення існуючої на даний момент ситуації без змін	відсутні	альтернатива є неприйнятною, оскільки не відповідає вимогам чинного законодавства України
Прийняття проекту акта	як свідчить загальносвітовий досвід, дієвим шляхом розв'язання проблеми забезпечення громадян достатньою кількістю житла є формування цивілізованого ринку	відсутні, оскільки реалізації положень акту не потребує додаткових матеріальних чи інших витрат

	орендного житла	
--	-----------------	--

Оцінка впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання

Показник	Великі	Середні	Малі	Мікро	Разом
Кількість суб'єктів господарювання, що підпадають під дію регулювання, одиниць	497	15906	324598	278922	1591160
Питома вага групи у загальній кількості, відсотків	0,23	0,92	3,53	95,32	X

Вид альтернативи	Вигоди	Витрати
Залишення існуючої на даний момент ситуації без змін	відсутні	Альтернатива є неприйнятною, оскільки не відповідає вимогам чинного законодавства України
Прийняття проекту акта	встановити правові, економічні та організаційні засади формування та використання фонду орендного житла	відсутні, оскільки реалізації положень акту не потребує додаткових матеріальних чи інших витрат

Сумарні витрати за альтернативами	Сума витрат, гривень
Залишення існуючої на даний момент ситуації без змін	З огляду на альтернативу - залишення існуючої на даний момент ситуації без змін, витрати відсутні.
Прийняття проекту акта	відсутні, оскільки реалізації положень акту не потребує додаткових матеріальних чи інших витрат

Інформацію взято з офіційного джерела, сайту Державної служби статистики України, з Показників структурної статистики по суб'єктах господарювання з розподілом за їх розмірами, без урахування результатів діяльності банків, бюджетних установ, тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції.

IV. Вибір найбільш оптимального альтернативного способу досягнення цілей

Рейтинг результативності (досягнення цілей під час вирішення проблеми)	Бал результативності (за чотирибальною системою оцінки)	Коментарі щодо присвоєння відповідного бала
Залишення існуючої на даний момент ситуації без змін	1	У разі залишення існуючої на даний момент ситуації без змін проблема продовжуватиме існувати, що не забезпечить досягнення поставленої мети.

Прийняття проекту акта	4	У разі прийняття акта задекларовані цілі забезпечать повною мірою досягнення поставленої мети стосовно затвердження порядку проведення конкурсу виконавчим органом місцевої ради, на території якої розташований багатоквартирний будинок для належного управління будинком; реалізації прав та виконання обов'язків співвласників багатоквартирного будинку щодо його утримання та управління; належного управління та утримання багатоквартирного будинку; запровадження ринку надавачів послуг з управління багатоквартирними будинками будуть досягнуті повною мірою.
------------------------	---	---

Рейтинг результативності	Вигоди (підсумок)	Витрати (підсумок)	Обґрунтування відповідного місця альтернативи у рейтингу
Прийняття проекту акта	Прийняття проекту акта, дасть можливість громадянам з невеликим рівнем доходів частково вирішити свої житлові проблеми та орендувати житло за нижчу плату, порівняно з комерційною орендою.	У разі прийняття проекту акта, держава не нестиме ніяких матеріальних та інших витрат.	Залишення ситуації без змін характеризується відсутністю механізмів врегулювання проблеми щодо забезпечення громадян житлом, що призведе до її поглиблення та зростання соціальної напруги в суспільстві. Таким чином, пропозиція щодо збереження чинного регулювання зазначеного питання є такою, що реально не дозволяє вирішити житлові проблеми громадян в Україні.
Залишення існуючої на даний момент ситуації без змін	У разі залишення ситуації без змін виникне існуватиме проблема щодо забезпечення громадян житлом, що призведе до її поглиблення та зростання соціальної напруги в суспільстві.	У разі залишення існуючої на даний момент ситуації без змін, витрати для держави, громадян та суб'єктів господарювання відсутні.	У разі залишення існуючої на даний момент ситуації без змін проблема продовжуватиме існувати, що не забезпечить досягнення поставленої мети.

Рейтинг	Аргументи щодо переваги обраної альтернативи / причини відмови від альтернативи	Оцінка ризику зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта
Залишення існуючої на даний момент ситуації без змін	<p>діючі умови іпотечного кредитування придбання житла, що здійснюються комерційними банками, є недоступними для більшості населення.</p> <p>Дотепер у зв'язку з обмеженістю фінансування з державного бюджету не сформовано житловий фонд соціального призначення, а також не розпочато комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду.</p>	зовнішні чинники на дію регуляторного акта у разі залишення існуючої на даний момент ситуації без змін відсутні.
Прийняття проекту акта	прийняття акта забезпечить можливість повною мірою встановити правові, економічні та організаційні засади формування та використання фонду орендного житла.	<p>На дію цього регуляторного акта негативно можуть вплинути: економічні та політичні фактори: політична нестабільність, економічна криза та значні темпи інфляції. Ці фактори можуть значно знизити інвестиційну привабливість будівництва орендного житла та посилити ризик інвестицій в країні.</p> <p>Позитивно на дію цього регуляторного акта може вплинути прискорення темпів економічного зростання в Україні.</p>

Затвердження такого регуляторного акта забезпечить досягнення встановлених цілей та сприятиме створенню умов для формування в Україні фонду орендного житла.

Це дасть можливість громадянам з невеликим рівнем доходів частково вирішити свої житлові проблеми та орендувати житло за нижчу плату, порівняно з комерційною орендою.

Тому, єдиним альтернативним способом вирішення зазначеної проблеми є прийняття даного регуляторного акта.

V. Механізми та заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми

Досягнення мети, визначеної у другому розділі аналізу регуляторного впливу, планується здійснити шляхом прийняття Закону України «Про орендне житло», який визначає правові, економічні та організаційні засади створення та використання орендного житла.

Законопроектом передбачається врегулювати правовідносини, що виникають при будівництві орендних будинків та реалізації їх власниками і наймачами (орендарями) своїх прав та обов'язків; визначити особливості будівництва орендних будинків.

Проектом акта передбачено також механізми, які повинні зацікавити інвесторів у вкладенні коштів у будівництво орендних будинків, що сприятиме практичній реалізації законопроекту: передбачається надання пільг інвесторам при будівництві і утриманні орендних будинків.

Реалізація такого регуляторного акта забезпечить створення умов для формування фонду орендного житла. Передбачається, що фонд орендного житла формуватиметься шляхом будівництва орендних будинків за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, а також коштів приватних юридичних та фізичних осіб. Формування фонду орендного житла передбачається шляхом нового будівництва орендних будинків та реконструкції будівель з метою їх подальшого використання як орендних будинків.

Вплив зовнішніх факторів на дію регуляторного акта

На дію цього регуляторного акта негативно можуть вплинути: економічні та політичні фактори: політична нестабільність, економічна криза та значні темпи інфляції. Ці фактори можуть значно знизити інвестиційну привабливість будівництва орендного житла та посилити ризик інвестицій в країні.

Позитивно на дію цього регуляторного акта може вплинути прискорення темпів економічного зростання в Україні.

Реалізація Закону передбачає можливість будівництва орендних будинків державної та комунальної форм власності за кошти державного та місцевих бюджетів, залежно від обсягів, визначених у Законі України «Про Державний бюджет України» або у рішенні органів місцевого самоврядування про місцеві бюджети.

Будівництво орендного житла приватної форми власності планується здійснювати за рахунок власних коштів фізичних та юридичних осіб та інших, не заборонених законодавством, а також шляхом залучення коштів міжнародних фінансових організацій.

Для суб'єктів господарської діяльності на початковому етапі впровадження цього регуляторного акта можливе збільшення витрат, пов'язаних з необхідністю інвестування коштів у будівництво орендного житла.

При цьому, законопроектом передбачено створення сприятливих умов для інвесторів під час будівництва та експлуатації орендних будинків: безоплатне передання у постійне користування земельної ділянки для будівництва із земель

державної та комунальної власності, звільнення від перерахування коштів пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту та здійснення на безоплатній основі приєднання до інженерних мереж.

Варто відзначити, що такі пільги для приватних інвесторів є меншими затратами для бюджетів порівняно з видатками, необхідними для будівництва житла та виконання функцій із створення умов для забезпечення житлом громадян, які потребують поліпшення житлових умов.

Так, відповідно до статті 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад віднесено сприяння розширенню житлового будівництва, подання громадянам, які мають потребу в житлі, допомоги в будівництві житла; надання відповідно до закону громадянам, які потребують соціального захисту, безоплатного житла або за доступну для них плату.

За рахунок наданих державою пільг, що передбачені законопроектом, підвищиться інвестиційна привабливість будівництва орендних будинків.

Витрати інвесторів будуть компенсовані завдяки стабільному та тривалому в майбутньому прибутку від отримання плати за користування орендним житлом.

Законопроект відповідає принципам державної регуляторної політики, а саме: доцільності, передбачуваності, ефективності, прозорості та в подальшому справлятиме позитивний вплив на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави.

Оцінка можливості впровадження та виконання вимог регуляторного акта

Для впровадження та виконання вимог регуляторного акта органами державної влади не потрібно витрат з бюджету.

Державний нагляд та контроль за додержанням вимог акта
здійснюється в установленому законом порядку.

VI. Оцінка виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні проваджувати або виконувати ці вимоги

Виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні проваджувати або виконувати ці вимоги, оцінюється вище середнього.

Прийняття регуляторного акта не потребує створення нового центрального органу виконавчої влади або його структурного підрозділу.

VII. Обґрунтування запропонованого строку дії регуляторного акта

Строк дії цього регуляторного акта встановлюється на необмежений термін, оскільки він регулює відносини, які мають перманентний характер.

VIII. Визначення показників результативності дії регуляторного акта

Прогнозними значеннями показників результативності регуляторного акта є: розмір коштів і час, що витратимуться суб'єктами господарювання та/або фізичними особами, пов'язаними з виконанням вимог акта – середній;

рівень поінформованості суб'єктів господарювання та фізичних осіб з основних положень акта – вище середнього.

Від запровадження даного регуляторного акта отримуємо загальний позитивний ефект.

Законопроект спрямований, у першу чергу, на формування фонду орендного житла приватної форми власності за рахунок залучення коштів приватних юридичних та фізичних осіб. Водночас, законопроектом передбачена можливість формування фонду орендного житла за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, у разі прийняття відповідного рішення центральними чи місцевими органами влади.

На сьогодні лише орієнтовно можна спрогнозувати, скільки приватних інвестицій буде залучено у будівництво орендного житла після прийняття зазначеного законопроекту.

Обсяги прийняття в експлуатацію житла у 2013 році становили 11,2 млн. кв. метрів житла.

З 2014 року спостерігається уповільнення темпів житлового будівництва. Так, у 2014 році обсяги житлового будівництва скоротилися на 2,1% (на 1,5 млн. кв. метрів) та становили 9,7 млн. кв. метрів житла.

За січень - вересень 2015 року в Україні було прийнято в експлуатацію 6,1 млн. кв. метрів житла, що менше порівняно з відповідним періодом 2014 року на 3,1%.

Як прогнозується, передбачене законопроектом надання пільг інвесторам для будівництва орендного житла стимулюватиме збільшення обсягів житлового будівництва та залучення коштів у будівельну галузь та економіку країни загалом.

Враховуючи зазначене, можна прогнозувати, що обсяги житлового будівництва зростуть до рівня 2013 року.

Якщо припустити, що буде побудовано додатково 1,5 млн. кв. метрів житла, а середня площа орендного приміщення у будинку – 40 кв. метрів, у результаті – близько 37,5 тис. сімей покращать свої житлові умови.

Відповідно до наказу Мінрегіону від 02.10.2015 № 252 «Про прогнозні середньорічні показники опосередкованої вартості спорудження житла за регіонами України на 2016 рік» прогнозний середньорічний показник опосередкованої вартості спорудження житла по Україні становить 8481 грн.

Відповідно, 12,7 млрд. гривень (1,5 млн. кв. метрів житла x 8481 грн.) буде вкладено у будівництво прогнозованого обсягу житла та залучено в економіку країни.

Також орієнтовно можливо спрогнозувати, скільки бюджети недоотримають коштів у разі надання передбачених законопроектом пільг інвесторам, зокрема звільнення від перерахування коштів пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту.

Згідно з частиною шостою статті 40 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» граничний розмір пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту для житлових будинків не може перевищувати 4 відсотки загальної кошторисної вартості будівництва об'єкта.

Прогнозним середньорічним показником опосередкованої вартості спорудження житла, розрахованим Мінрегіоном, не враховуються витрати, пов'язані з додатковими технічними та економічними умовами розвитку регіонів, зокрема й відрахування на розвиток соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури населених пунктів.

Тобто, до цих коштів 12,7 млрд. гривень мало б бути додано 4% коштів пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту, які повинні бути сплачені у разі відсутності пільг, – 508,9 млн. гривень недоотримають бюджети.

За ці кошти (508,9 млн. гривень) орієнтовно можливо було б забезпечити житлом близько 1,2 тис. сімей (при середній площі квартири 50 кв.метрів та вартістю 1 кв.метра 8481 грн).

Натомість, у випадку запровадження механізму надання пільг інвесторам для будівництва орендного житла, можливо прогнозувати залучення коштів у будівництво та покращення житлових умов близько 37,5 тис. сімей.

Впровадження цього регуляторного акта буде мати значний соціальний ефект та сприятиме зниженню соціального напруження внаслідок можливості отримання громадянами з невеликим рівнем доходів житла в оренду за доступну для них плату.

Крім того, очікуваними результатами впровадження є:
 суттєве скорочення квартирної черги;
 покращення демографічної ситуації;
 збільшення податкових надходжень від активізації економічної діяльності;
 покращення ситуації у сфері зайнятості населення, зокрема у будівельній галузі;
 довіра людей і можливість отримати доступне, енергоефективне та якісне житло.

Прогнозні показники:

розмір надходжень коштів до державного та місцевого бюджетів від плати за користування орендним житлом державної чи комунальної форми власності, складно спрогнозувати у грошовому еквіваленті, оскільки проектом передбачено розроблення та затвердження Методики розподілу плати за користування орендним житлом між відповідним бюджетом, орендодавцем і управителем. Відповідні розрахунки буде проведено з урахуванням економічної ситуації в країні на час розроблення Методики.

кількість суб'єктів господарювання на яких поширюватиметься дія акта - на всі суб'єкти підприємницької діяльності та/або фізичні особи, які мають наміри щодо будівництва орендних будинків;

розмір коштів, що витратиметься суб'єктами господарювання, на будівництво орендних будинків, млрд. грн. – прогнозний обсяг коштів становить 12,7 млрд. гривень;

тривалість процедури будівництва орендних будинків – не прогнозується;

кількість орендних житлових приміщень у прийнятих в експлуатацію орендних будинках – прогнозна кількість становить 37,5 тис. квартир;

кількість фізичних та юридичних осіб, з якими укладено договори найму (оренди) орендного житла чи нежитлових приміщень – не прогнозується;

рівень інформованості юридичних та фізичних осіб, органів місцевого самоврядування з основних положень акта – вище середнього.

ІХ. Визначення заходів, за допомогою яких здійснюватиметься відстеження результативності дії регуляторного акта

Результативність дій регуляторного акта здійснюватиметься за допомогою таких заходів як базове, повторне, періодичне відстеження.

Базове відстеження результативності здійснюватиметься після набрання чинності цим регуляторним актом, але не пізніше дня, з якого починається проведення повторного відстеження результативності цього акта.

Повторне відстеження результативності регуляторного акта здійснюється через рік з дня набрання ним чинності, але не пізніше двох років після набрання ним чинності.

Періодичне відстеження результативності регуляторного акта здійснюється раз на три роки, починаючи з дня виконання заходів із повторного відстеження.

Відповідні відстеження будуть проводитись шляхом аналізу стану будівництва орендного житла та формування фонду орендного житла, облік якого здійснюватиметься органами місцевого самоврядування. Відповідно до частини четвертої статті 6 законопроекту Порядок обліку орендного житла буде затверджено Мінрегіоном.

У разі виявлення нерегульованих та проблемних питань під час проведення аналізу показників дії цього акта, ці питання будуть вирішені шляхом внесення відповідних змін.

Відстеження результативності дії регуляторного акта здійснюватиметься статистичним методом.

**Перший заступник Міністра
регіонального розвитку, будівництва
та житлово-комунального господарства
України**

В.А. Негода