

Пропозиції законодавчих змін

Усунення корупційних ризиків при наданні житла для молодих сімей

Олександр Мельниченко
Олександр Волошин

Київ-2020



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

Ці пропозиції (policy paper) підготовлено на основі матеріалів досліджень, які були проведені громадськими детективами Проекту «Підтримка запобігання корупції та проведення розслідувань шляхом залучення громадськості на місцевому рівні» (WikiInvestigation), що фінансується програмою Європейського Союзу «Підтримка громадянського суспільства, місцевої влади та прав людини в Україні».

Ці пропозиції націлені на усунення корупційних ризиків при наданні житла для молодих сімей.

Пропозиції до законодавчих змін рекомендовані до Міністерства розвитку громад та територій України з метою усунення корупційних ризиків при наданні житла для молодих сімей.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

1. Визначення проблеми.

В підпорядкуванні міністерства розвитку громад та територій України (далі - Мінрегіон) знаходиться державна спеціалізована фінансова установа [«Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву»](#) (далі - Держмолодьжитло). Відповідно до інформації, наведеної на офіційному сайті даної установи, метою діяльності Держмолодьжитла є:

- 1) сприяння проведенню державної житлової політики;
- 2) виконання державних програм забезпечення молоді житлом та інших програм у межах своїх повноважень;
- 3) розроблення нових фінансово-кредитних програм, спрямованих на розв'язання житлових проблем сімей та одиноких громадян шляхом застосування механізму надання довгострокових державних кредитів і кредитів за рахунок інших джерел фінансування на будівництво (реконструкцію) і придбання житла;
- 4) надання коштів у позику, в тому числі на умовах фінансового кредиту;
- 5) залучення іноземних інвестицій, у тому числі кредитів, для подальшого кредитування сімей та одиноких громадян для будівництва (реконструкції) і придбання житла згідно із законодавством;
- 6) пільгове кредитування та фінансування витрат на будівництво (реконструкцію) і придбання житла для сімей та одиноких громадян;
- 7) участь у розробленні та реалізації міжнародних інвестиційних проектів, державних, регіональних і місцевих програм поліпшення житлових і соціально-економічних умов для сімей та одиноких громадян;
- 8) компенсація відсоткової ставки за кредитами, наданими на будівництво (реконструкцію) або придбання житла, у тому числі молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам (далі - часткова компенсація);
- 9) управління майном для фінансування об'єктів будівництва та/або здійснення операцій з нерухомістю відповідно до Закону України "Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю";



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

10) пільгове кредитування юридичних осіб, у тому числі об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, для проведення реконструкції, капітального та поточного ремонту об'єктів житлово-комунального господарства, а також кредитування юридичних осіб для будівництва житла;

11) надання державної підтримки шляхом сплати за рахунок коштів державного та/або місцевого бюджету частини вартості будівництва (придбання) доступного житла.

Держмолодьжитло має регіональні управління в усіх областях України, через які забезпечує виконання державних та місцевих програм будівництва та придбання житла.

Також на сайті підкреслено, що Держмолодьжитло - це унікальний інструмент державної житлової політики, який реалізує різноманітні механізми державної підтримки громадян у їх прагненні здобути власне житло.

Однак, аналіз діяльності Держмолодьжитла дозволив ідентифікувати низку корупційних ризиків, а також складність та низьку ефективність процесу забезпечення молодих сімей житлом.

Особливо яскраво вищезазначені проблеми виражені у [порядку надання молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам довгострокових пільгових кредитів для будівництва \(реконструкції\) та придбання житла за рахунок власних коштів \(статутного капіталу\)](#) держмолодьжитла (далі - Порядок).

Так, відповідно до п.1.3 Порядку, черговість надання кредитів визначається за датами реєстрації заяв-анкет для отримання довгострокових пільгових кредитів. Держмолодьжитло кожного місяця має повідомляти регіональним управлінням інформацію про наявність коштів для надання кредитів для цілей інформування кандидатів в позичальники.

При цьому, відповідно до абз. 6 п. 3.3 Порядку, у разі наявності кредитних ресурсів, громадяни протягом 5-ти робочих днів мають подати заяви про надання кредиту за формою згідно Додатків 10-11 Порядку. Під час заповнення цієї форми громадянин має вказати адресу нерухомості (квартири, будинку тощо) на будівництво чи реконструкцію якої він бажає отримати пільговий кредит, а також значний пакет документів.



Інформація про громадян (повний перелік), які можуть претендувати на отримання кредиту, кожного місяця розміщується на веб-сайтах регіональних відділень Держмолодьжитла - виходячи з наявного фінансування.

Яким чином розраховується точна кількість громадян, які потенційно зможуть отримати житло в конкретний місяць - в Порядку не конкретизовано (а це може викликати проблеми у зв'язку з тим, що до моменту заповнення громадянами анкет - невідома вартість житла, купівлю якого вони планують, а отже Держмолодьжитло може виходити лише з максимально можливої величини відповідно до нормативів забезпечення площею та оціночною вартістю квадратного метра, які наведені в Порядку та в нормативних актах кожного конкретного органу місцевого самоврядування).

У випадку, якщо фінансування не вистачило на забезпечення громадянина кредитом на житло - його анкета розглядатиметься наступного місяця. Якщо у відведений строк (5 робочих днів) громадянин не надав всі документи та/чи заяву на отримання кредиту - регіональним управлінням Держмолодьжитла складається акт про неявку. При цьому, реєстраційний номер заяви-анкети такого кандидата залишається незмінним та його право на отримання іпотечного кредиту може реалізуватись у наступному кварталі в порядку черговості.

Також, певні категорії осіб (вимушено переміщені особи, особи які приймали участь в Операції Об'єднаних сил) мають право на першочергове отримання кредиту.

Таким чином, виникає ситуація при якій громадянин в момент подання заяви не може спрогнозувати навіть місяць, коли йому буде надано кредит (адже перед ним в черзі будуть всі громадяни, які не змогли отримати кредит у минулому місяці, які не подали вчасно документи у минулому кварталі та які мають певні пільги, а крім цього - йому невідомий бюджет регіонального відділення Держмолодьжитла на цей місяць). Через це громадянин не може заздалегідь домовитись з продавцем і бути впевненим в отриманні кредиту, адже продавець нерухомості не буде чекати декілька місяців, а буде намагатись реалізувати свою нерухомість якомога швидше.

Тож, потенційні отримувачі кредиту часто мають лише 5 робочих днів на пошук житла, і через це часто втрачають свою чергу, не встигаючи знайти продавця.

Також подібна ситуація створює значні корупційні ризики, оскільки працівники Держмолодьжитла отримують можливість "продавати інформацію" - попереджаючи



потенційних отримувачів кредиту про можливі строки, коли їх заявки будуть профінансовані.

2. Міжнародний досвід.

Відповідно до звіту Організації економічного співробітництва та розвитку за 2019 рік, найбільш типовими видами допомоги для покупців будинків зі сторони держави є наступні види:

- гранти для покупців житлового будинку: цільове виділення коштів з державного та місцевого бюджетів для покриття певної вартості будинку;
- субсидовані іпотечні кредити: пільгові кредити на іпотеку (власне під час придбання майна);
- полегшення умов іпотеки: відтермінування платежів, субсидії на іпотечні платежі (надають не при купівлі будинку, а при виплатах платежів у подальшому).

Окрім того, варто зауважити, що у більшості країн суб'єктами таких пільг можуть бути лише певні категорії осіб. Як правило, це

- особи, що вперше купують будинок;
- молоді сім'ї;
- особи, що мають низький річний дохід;
- особи, що мають певну кількість дітей тощо.

До додаткових вимог, як правило, належать такі:

- особа не отримувала раніше пільг від держави на придбання майна;
- особа володіє певним рівнем заощаджень (від 5 до 40 % від вартості будинку, який вона планує придбати);



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

- у деяких державах, усі особи, чиї будинки були побудовані до певного року (наприклад, у Естонії до 1993 року);
- бути громадянином цієї держави або постійно проживати на її території протягом певного періоду часу;
- пільги отримують лише для основного місця проживання (Японія) тощо.¹

Розглянемо більш детально механізм отримання іпотеки для молодих сімей та національні програми, які допомагають отримати житло для молодих сімей.

Насамперед варто зазначити, що кожна держава у власному законодавстві надає визначення поняттю «молода сім'я». Зокрема, у Литві «молодою сім'єю» вважається сім'я, у якій чоловік та дружина віком до 35 років, або сім'я, що складається з матері чи батька, які самостійно виховують дитину (у тому числі прийомну дитину). Залежно від кількості членів сім'ї надається субсидія у розмірі від 15 до 30 %, за умови, що житло має бути розташоване в певних регіонах. Подібне визначення існує у Словаччині, однак тут законодавчо закріплена загальна площа будинку, який може бути придбано за такою системою - для сім'ї не більше ніж 120 кв. м. Механізм у Словаччині не передбачає субсидію, а надання низько відсоткової позики (від 1 до 2 %).

Пропонуємо звернути увагу на приклад Данії, яка є однією з передових країн у цій сфері.

Отже, насамперед варто зауважити, що в Данії існують 2 типи банків: загальний та іпотечний банки. Різниця полягає в тому, що загальний банк може «створювати» гроші у вигляді кредитів залежно від того, скільки грошей перебуває у їхніх банківських резервах, у той час як іпотечний банк фінансує себе безпосередньо на фінансових ринках, тобто це означає, що вони не можуть «створювати» гроші. Вони виступають лише в ролі третьої сторони між позичальниками та інвесторами (людьми, які скуповують банківські забезпечені облігації на фінансових ринках), які утримують собі частину платежів за кредитами для фінансування своїх операцій та покриття ризиків дефолту.

¹ Режим доступу: <https://www.oecd.org/els/family/PH2-1-Public-spending-support-to-home-buyers.pdf>



Після того, як молода сім'я подала заяву до будь-якого іпотечного банку про бажання відкрити іпотеку перевіряється кредитоздатність цих осіб: оцінюються такі показники як річна податкова декларація особи, яка є загальнообов'язковою для всіх громадян, інші боргові зобов'язання осіб, інформація про заощадження та пенсійний план. Також сім'я зобов'язана подати свій індивідуальний бюджетний план, у якому буде вказано як і минулі витрати, так і майбутні витрати, що плануються у зв'язку з покупкою будинку. Особливо важливою є кредитна історія осіб-членів молодого сім'ї.

Іпотечний банк здійснює оцінку вартості майна, яке збирається придбати подружжя. Оцінка включає в себе також оцінку ринку перепродажі будинку та інші критерії, які чітко визначені законодавством про іпотеку Данії. Це необхідно, адже разі виявлення неможливості подальшого перепродажу будинку чи інших дефектів банк може відмовити надавати позику конкретно на цю нерухомість. Це все спричинено так званим «принципом вартості цегли», за яким у разі невиклати іпотеки, банк має забрати будинок та перепродати його з метою покрити виплати за забезпеченими облігаціями інвесторів.

Варто зауважити, що іпотечний банк може надати позику, яка покриватиме максимум 80 % від вартості будинку. Тому молода сім'я має мати необхідні заощадження у розмірі 20 %. При цьому молода сім'я також має право взяти кредит у загальному банку на звичайних умовах, однак цей кредит має складати максимум 15 % від необхідної кількості заощаджень, що мають бути на рахунках молодого сім'ї. Таким чином, по суті, необхідно мати лише 5 % від вартості будинку.

Після того, як будуть дотримані всі умови іпотечний банк затверджує позику під низьку відсоткову ставку, причому ця ставка однакова для всіх. Ставка не залежить від індивідуальних ризиків. Вона є найнижчою серед європейських країн станом на початок 2020 року і становить 0,56 %. Окрім того, у липні 2019 року один із іпотечних банків вперше в історії навіть запропонував від'ємну ставку (-0,5 %).² Це можливе завдяки системі із випуском забезпечених облігацій, де забезпеченням виступає безпосередньо будинок, який буде придбано молодого сім'єю. У разі невиклат банк залишає за собою

² Режим доступу: <https://www.theguardian.com/money/2019/aug/13/danish-bank-launches-worlds-first-negative-interest-rate-mortgage>



право забрати будинок: це можливо навіть за умови, що у подружжя більше немає місця проживання.

Як тільки іпотека для сім'ї затверджена, іпотечний банк випускає забезпечені облігації з особливими умовами, які будуть продаватися на фінансових ринках. Зібрані гроші будуть фінансувати іпотечний кредит. Інвестори, які купують забезпечені облігації, отримують еквівалент щомісячного погашення сім'єю позики і відсотки - це називається наскрізною передачею або принципом врівноваження. Крім того, сім'я платить комісійні за видачу кредиту банку, а потім прозорий збір іпотечному банку для покриття таких витрат, як адміністрування, хеджування ризиків у разі дефолтів і обслуговування капіталу.

Сім'я повинна піклуватися про свій будинок. Якщо вони цього не робитимуть, іпотечний банк може розірвати кредит і розпочати процедуру звернення стягнення на майно (оскільки кредит гарантований від вартості цегли). Якщо сім'я стикається з серйозними (фінансовими) проблемами, датська система соціального захисту надає їм допомогу по безробіттю та іншу фінансову підтримку, яка може допомогти їм виконати свої фінансові зобов'язання (включаючи погашення іпотечного кредиту). У разі дефолту по іпотечному кредиту, швидка процедура стягнення дозволяє іпотечному банку продати майно. Це стало можливим завдяки датській системі соціального житла, яка гарантує, що родина не буде вигнана з дому і залишиться бездомною (осіб буде поселено у дорміторіях). Ці елементи мають важливе значення для датської іпотечної системи і є однією з причин того, що вона може надавати кредити під такі низькі процентні ставки і на стандартних умовах для всіх позичальників, а також забезпечує надійний захист інвесторів.

Уваги також заслуговує той факт, що якщо протягом строків виплати іпотеки умови на ринку покращуються, а відсоткові ставки падають, то сім'я має право за дострокове погашення своєї іпотеки за рахунок іншого іпотечного кредиту на нових вигідних умовах, що нині існують на фінансовому ринку.³

Варто зауважити, що у Данії допомога молодим сім'ям не є цільовою державною програмою. Усі повноваження делеговані іпотечним банкам, яких налічується 8 на

³ Режим доступу: <http://www.coface-eu.org/wp-content/uploads/2018/03/COFACE-Report-SOCIAL-POLICY-AND-MORTGAGE-LENDING.pdf>



території країни. Ці банки отримують спеціальну ліцензію від держави, вони можуть бути афілійованими із загальними комерційними банками. Таким чином не формується черга осіб, що претендують на таку іпотеку: існує лише безпосередньо звернення сім'ї до банку, який має утвердити видачу іпотеки.

У США для молодих сімей існує декілька способів взяти іпотеку на пільгових умовах. Як правило, молоді сім'ї стикаються з неможливістю виплатити одразу певну суму від вартості нерухомості - перший внесок (іноді до 20 %), тому у США існують певні державні програми, на які можуть подаватися всі фізичні особи, що відповідають певним критеріям, у тому числі члени молодих сімей. Серед таких програм, наприклад FHA loan чи USDA loan, які передбачають зниження першого внеску, відповідно, до 3,5 % і 0 %. Кількість осіб, що може податися на програму фактично не обмежена: кількість виділених коштів залежить від попиту (наприклад, якщо подати на іпотеку за програмою USDA loan, тобто на придбання житла у сільській та приміській місцевості, то майже гарантовано ви її отримаєте).⁴

Цікавою є також ситуація у Канаді, де у 2019 році було запущено нову державну програму спрямовану на полегшення іпотечних умов для молодих осіб із низьким річним доходом, що вперше купують будинок. Програма полягає у видачі безвідсоткової іпотеки на 25 років і можливості її виплатити протягом цих 25 років. Сума, що надається програмою, може становити 5 або 10 відсотків.

Черга формується таким чином: якщо особа задовольняє всі необхідні критерії, то вона матиме право на отримання такої позики, допоки буде вистачати коштів, що виділено у державному бюджеті - по суті у формі, хто перший звернувся того і гроші. Вимоги, прописані у [інструкції](#), радять усе робити якнайшвидше, однак є чітка вимога, щодо необхідності повідомити юриста/нотаріуса, який буде оформлювати таку іпотеку про в термін не менший за 14 днів.⁵

⁴ Режим доступу: <https://themortgagereports.com/11306/buy-a-home-with-a-low-downpayment-or-no-downpayment-at-all>

⁵ Режим доступу: <https://www.placetocallhome.ca/fthbi/first-time-homebuyer-incentive>



3. Шляхи вирішення проблеми.

Шляхи усунення проблем та корупційних ризиків, наявних у порядку надання допомоги молодим сім'ям доцільно розділити на 2 можливих варіанти:

1. Перейти від короткострокового планування до стратегічного - розміщуючи інформацію про наявні ресурси для надання кредитів хоча б на декілька кварталів наперед.

Публікувати інформацію щодо черги в режимі онлайн, аби кожного дня будь-який громадянин міг побачити своє місце в загальній черзі, та оцінити ймовірну дату отримання кредиту.

Збільшити термін, в який громадянин зможе реалізувати своє право на отримання кредиту з 5 робочих днів до, щонайменше, 15 робочих днів, значно підвищивши шанси на результативний пошук придатного житла для купівлі. При цьому, для того аби забезпечити мінімізацію ризику уповільнення процесу кредитування за рахунок появи значної кількості заяв на отримання кредитів від людей, які не впевнені у бажанні отримати цей кредит, а створюють заявку "про всяк випадок", доцільно додати необхідність сплати адміністративного збору у розмірі декількох тисяч гривень перед поданням заявки, за умови, що ці гроші потім буде перераховано в рахунок сплати кредиту. Таким чином - лише дійсно зацікавлені в отриманні кредиту громадяни подаватимуть заявки, при цьому в них буде достатньо часу на пошук житла.

2. Інший варіант - змінити підхід до надання пільгового кредитування, забезпечивши диференціацію відсоткових ставок в залежності від ризик-факторів (дохід сім'ї, кредитна історія, відсутність судових рішень щодо претендентів на отримання кредиту тощо). В такому випадку з'явиться можливість залучати до надання кредитів комерційні банки, компенсуючи різницю між ринковою відсотковою ставкою та обліковою ставкою НБУ.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

4. Комунікаційна стратегія.

Комунікаційна стратегія може включати наступні елементи:

- Створення груп стейкхолдерів відповідно до запропонованих складових вирішення проблеми;
- Просування ідей законодавчих змін через медіа (новини, публікації, пости в соцмережах, експертні думки);
- Проведення консультацій і переговорів із низкою громадських організацій, задіяних у цій сфері;
- Проведення “круглого столу” з даної теми.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку