

О. П. Ковалевська,
к. е. н., доцент, докторант, Академія муніципального управління

ІНСТРУМЕНТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ

O. P. Kovalevska,
TOOLS OF HOUSING POLICY

У статті визначено місце муніципального рівня у реалізації житлової політики як пріоритету розвитку соціальної сфери держави. Проведено дослідження основних інструментів реалізації житлової політики. Обґрунтовано важливість реалізації інвестиційної політики та формування шляхів створення системи інститутів та інструментів розв'язання житлової проблеми на ринкових засадах.

The article defines the local municipal level in the implementation of housing policy as a priority social development of the state. A study of the main instruments of housing policy. Substantiates the importance of investment policy and ways of forming a system of institutions and instruments solution of the housing problem on market principles.

Ключові слова: житло, інвестиційний ринок, ринок житла, соціально-економічна політика, населення.
Key words: housing policy, investment tools, infrastructure, municipality.

Сьогодні особливе значення при формуванні стратегії реалізації житлової політики має муніципальний рівень як пріоритет розвитку соціальної сфери. Створення необхідних умов для підвищення якості життя громадян успішно реалізується за допомогою комплексного соціально-економічного розвитку кожного поселення, що припускає реалізацію інвестиційної політики органами місцевого самоврядування на підвідомчій території. Обмеженість інвестиційних можливостей більшості муніципалітетів дозволяє запропонувати створення муніципального центру житлових інвестицій.

Визначено, що інструментарій регулювання муніципального ринку житла включає не тільки методи, що вимагають інвестиційних вкладень, але і маловитратні механізми, які забезпечують процес соціальної взаємодії населення.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Найважливішим завданням, що стоїть перед органами державної влади і місцевого самоврядування України на сучасному етапі, є створення необхідних умов для підвищення якості життя громадян. Це завдання може бути вирішене найбільш успішно і вчасно шляхом вкладення економічних ресурсів (інвестицій) безпосередньо в галузі, які визначають якість життя населення, де пріоритетом є житло.

На місцевому рівні вирішення зазначеного завдання виражається забезпеченням комплексного соціально-економічного розвитку кожного поселення, що припускає реалізацію інвестиційної політики органами місцевого самоврядування на підвідомчій території. Економічний розвиток муніципального утворення відбувається в процесі придбання ним економічної самостійності [1]. У зв'язку із цим

значення інструментарію розвитку житлової політики, закономірностей формування потенціалу муніципального утворення, у тому числі житлово-інвестиційного, важливе для життєдіяльності і конкурентоспроможності території.

Крім того, підвищення ефективності регулювання інвестиційним процесом відтворення житлового фонду і збільшення житлової забезпеченості громадян, стимулювання зростання об'ємів житлового будівництва завдяки мультиплікативному ефекту сприяє розвитку інших галузей народного господарства і зростанню економіки країни в цілому [2].

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Теоретичні аспекти житлової політики та методи вдосконалення механізму реалізації житлової політики відображені в роботах А. Асаула, А. Беркути, Ю. Вінслава, К. Грея, Е. Ларсона, В. Левашова, І. Мазура, В. Меркулова, І. Осокіна та ін. Однак, переважно відсутній системний підхід до активізації інструментів реалізації житлової політики на муніципальному рівні.

МЕТА РОБОТИ

Мета статті полягає у дослідженні основних інструментів активізації реалізації житлової політики та формуванні шляхів створення системи інститутів та інструментів розв'язання житлової проблеми на ринкових засадах.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

У країнах-членах Європейського Союзу застосовується щонайменше дев'ять основних груп інструментів втручання держави у сферу будівництва та дистрибуції квартир, а також сферу експлуатації та трансформації старих

житлових фондів. Найбільш поширеними у практичній діяльності є такі сфери втручання держави (уряду): будівельні території та політика планування територій; державне втручання у ринкові відносини, зокрема на житловому ринку; участь держави, зокрема органів місцевого самоврядування, в житловому ринку; перебудова міст і територій з житловою забудовою; житлове будівництво; витрати на житло і політика навантаження на бюджети (доходи) домогосподарств; податкові пільги у зв'язку з будівництвом, купівлею або покращенням стандарту житла [3].

Однією із форм реалізації державної політики в області підвищення якості життя населення, є активізація інвестиційного процесу як найбільш діючого механізму соціально-економічних перетворень. Здійснити завдання соціально-економічного розвитку можливо, лише управляючи інвестиційним процесом, прагнучи до найбільш повної реалізації об'єктивних можливостей території і умов діяльності підприємств. Раціональне розміщення інвестицій і підвищення їхньої ефективності прискорює економічне зростання.

Створення привабливого інвестиційного клімату тягне надалі досягнення балансу демографічного розвитку; зростання зайнятості різних соціальних груп; підвищення доходів і добробуту населення; підвищення рівня здоров'я населення; поліпшення забезпеченості населення життєво необхідними об'єктами; підвищення рівня соціальної захищеності населення; розвиток інфраструктури; наповнення бюджету.

Прийняті на державному рівні законопроекти не можуть вирішити всі проблеми, пов'язані з низькою інвестиційною привабливістю окремо взятого муніципального утворення. Але дозволяють створити єдині правила гри для всіх учасників інвестиційного процесу, поліпшуючи, таким чином, привабливість українського ринку інвестицій. У цілому, роль органів місцевого самоврядування для створення сприятливого інвестиційного клімату і стимулювання інвестицій складно переоцінити. Вони краще за інших знають наявні на території ресурси, власне, мова йде не тільки про природні ресурси, але і кадровий потенціал, наявність інфраструктури тощо.

Серед чинників, що викликають активізацію інвестиційної політики муніципального утворення, важливе місце займає створення сприятливого інвестиційного клімату. Цей фактор виступає економічним регулятором, що дозволяє управляти розвитком економічної системи і через нього виходити на підвищення якості життя населення. Активізація власної інвестиційної політики муніципального утворення необхідна також і для якнайшвидшого подолання недосконалості вітчизняного інвестиційного законодавства. Одним із пріоритетних завдань, що стоять перед владою, має стати стимулювання організацій всіх форм власності до здійснення інвестицій і розширення бізнесу. Мова йде не тільки про збільшення обсягів інвестицій, але і про підвищення продуктивності праці, що представляє основну умову забезпечення стійкого економічного зростання. Сприятливий інвестиційний клімат вигідний не тільки підприємствам, але і суспільству в цілому, оскільки прямо сприяє підвищенню добробуту населення.

Цілеспрямований вплив органів місцевого самоврядування на всіх учасників інвестиційного процесу в інтересах досягнення намічених цілей соціально-економічного розвитку території і є сутністю механізму реалізації інвестиційної політики, змістом відповідного інструментарію. Кінцевий ефект проведеної інвестиційної політики залежить, у першу чергу, від адекватності і адаптивності її механізму. Основними пріоритетними напрямками регулюючого впливу є: розробка стратегії соціально-економічного розвитку території, спрямованої на формування сприятли-

вого інвестиційного клімату; забезпечення безперервності інвестиційного процесу шляхом створення додаткових переваг для інвесторів; приведення у відповідність нормативно-правової бази, що регламентує інвестиційну діяльність муніципального утворення у відповідності зі стратегією розвитку держави і регіону; моніторинг реалізованих інвестиційних проектів і вироблення комплексу коригувальних заходів, спрямованих на усунення виникаючих відхилень; визначення основних напрямів, орієнтованих на стабільний соціально-економічний розвиток муніципального утворення.

Інвестиційна політика, що виступає як сукупність різних заходів, впливає на окремі складові інвестиційного клімату, які визначаються двома найбільш значимими характеристиками: інвестиційною привабливістю і інвестиційною активністю. Інвестиційна привабливість муніципального утворення визначає умови інвестиційної діяльності в різних його галузях, а обсяг залучених інвестицій характеризує інвестиційну активність.

У складі інвестиційної привабливості муніципального утворення виділяється інвестиційний потенціал — сукупні об'єктивні можливості і здатності, якими володіє муніципальне утворення, і сприятливі умови реалізації інвестиційної політики на даному рівні соціально-економічного розвитку держави. Інвестиційний потенціал муніципального утворення визначається його природними, накопиченими фінансовими ресурсами, засобами виробництва, трудовим і науково-технічним потенціалом.

Інструментарій інвестиційної політики муніципального утворення утворює взаємозалежні блоки:

- правовий блок: розробка і прийняття нормативно-правових актів, що регулюють інвестиційний процес; надання гарантій збереження приватного капіталу; видача гарантій і поручительств комерційним банкам, що фінансують інвестиційні проекти; захист інтересів інвесторів; дотримання рівних прав всіх інвесторів при здійсненні інвестиційної діяльності;

- організаційно-структурний блок: створення організаційних структур з підтримки інвестиційної діяльності; сприяння становленню інститутів інвестиційної інфраструктури;

- проектно-експертний блок: проведення експертизи і супровід інвестиційних проектів;

- стимулюючий блок: надання податкових і інших пільг, відстрочок за податковими і орендними платежами, нефінансових стимулів; надання пільгових умов користування землею, іншими природними ресурсами, що перебувають у муніципальній власності;

- ресурсний блок: мобілізація засобів населення шляхом випуску муніципальних облігацій; використання ресурсів населення і інших позабюджетних засобів для фінансування житлового будівництва і об'єктів соціально-культурного призначення; використання для інвестиційних цілей тимчасово припинених будівництв і об'єктів, що перебувають у муніципальній власності.

Механізм реалізації інвестиційної політики складається із засобів і важелів управління, за допомогою яких здійснюється досягнення її цілей. Дієвість механізму реалізації залежить від безлічі умов, основними з яких є системне використання пропонованого інструментарію, а саме: шляхом створення інвестиційного центру житлових інвестицій муніципального утворення. Основне призначення — інвентаризація активів місцевої території і систематичний моніторинг ресурсів. Під активами в цьому випадку розуміють природний, фінансовий, виробничий, соціальний і інший потенціали. Особлива увага повинна приділятися, у першу чергу, муніципальній власності, зокрема, її ефективному використанню.

Практичне функціонування інвестиційного центру житлових інвестицій муніципального утворення включає діяльність за наступними напрямками: аналіз ринку інвестицій; прогнозування інвестиційної політики; планування кількості необхідних інвестицій для досягнення балансу попиту та пропозиції; інформаційне забезпечення; координація діяльності всіх структур. Координаційні дії всіх структур муніципального утворення повинні бути спрямовані на збільшення і стимулювання росту інвестицій (включаючи податкові пільги, адресне інвестування і пільгове кредитування).

Специфіка сучасної вітчизняної інвестиційної політики характеризується нескоординованістю переліку пріоритетних напрямів інвестування (відсутністю комплексного стратегічного підходу), а також особливими інструментами їхньої реалізації. Держава, з одного боку, намагається обмежити свою пряму участь у формуванні інвестиційного потенціалу національної соціально-економічної системи. З іншого боку, намагається диференціювати виробничу структуру економіки, різко активізуючи формування вертикально інтегрованих структур з державною участю. При бюджетному фінансуванні вони вбирають у себе різномірні виробничі структури і фінансові інститути, починають проводити самостійну інвестиційну політику, спрямовану на захист індустріального сектора, що в підсумку призводить до посилення монополізації економіки.

Державна інвестиційна політика України не може більше бути реактивною і повинна придбати риси цілісного стратегічного управління. Державне стратегічне управління інвестиційною діяльністю являє собою процес прийняття і здійснення стратегічних рішень в інвестиційній сфері національної соціально-економічної системи, центральною ланкою якої є стратегічний вибір способу реалізації інвестиційної місії держави і досягнення її інвестиційних цілей, заснованих на порівнянні інвестиційного ресурсного потенціалу національної соціально-економічної системи з можливостями і загрозами зовнішнього середовища.

Початком першого етапу стратегічного управління інвестиційною діяльністю є визначення ресурсного потенціалу, систематизація зовнішніх загроз і перспектив інвестиційної діяльності. Як відзначено вище, основними обмеженнями на сьогоднішній день є недостатній розвиток виробничої (транспортної і енергетичної) інфраструктури; дефіцит кваліфікованих інженерних і робітничих кадрів на ринку праці. Необхідно додати таке обмеження, як низька ефективність державного управління, відсутність цілісності і скоординованості економічної діяльності на державному, регіональному, муніципальному і галузевому рівнях.

Другим етапом є формування кількох прогнозних сценаріїв інвестиційного забезпечення стратегічного розвитку житлового процесу. Формування інвестиційних сценаріїв має містити в собі оцінку можливих джерел інвестування і зразковий перелік напрямів інвестування стосовно до кожного із зазначених сценаріїв загальноекономічного розвитку. Можливі наступні інвестиційні сценарії:

- стагнаційний: існуюче положення в інвестиційному житловому процесі фіксується, держава самоусувається від його регулювання;

- рентний: держава активно стимулює приватні вкладення і сама фінансує великомасштабні інвестиційні житлові проекти;

- виробничий: фінансування переважно приватними інвесторами розробок нових будівельних продуктів на базі наявних технологічних заділів. Держава бере участь в інвестиційному процесі переважно як сторонній спостерігач;

- інноваційний: відбувається цілеспрямоване державне інвестування в інноваційну систему житлового сектора, забезпечується відтворення і нарощування якості людсь-

кого капіталу. На підставі сценарних прогнозів відбувається формування змістовної наповненої державної інвестиційно-житлової стратегії.

Зв'язок між сценарним прогнозуванням і переліком конкретних управлінських заходів-інструментів здійснюється за допомогою розробки державної інвестиційної стратегії, яку можна представити у вигляді системи норм, що створює структуру спонукальних мотивів суб'єктної взаємодії в інвестиційній сфері і яка містить в собі формальні (закони, програми) і неформальні (традиції, кодекси поведінки) обмеження, а також механізми відповідальності і примуси.

Всі рішення і інструменти для розвитку муніципальної житлової політики вимагають систематизації в єдиний комплекс. Сам національний проект став першою спробою такого комплексного підходу. Вважаємо, що, доповнивши його діючі механізми групою соціально-орієнтованих інструментів, можна одержати істотне прискорення темпів житлового будівництва.

Формування і моніторинг функціонування і розвитку ринку житла багато в чому визначається рівнем розвитку його інфраструктури.

Під ринковою інфраструктурою розуміють "сукупність об'єктів і інституціональних структур, що забезпечують формування матеріальних, фінансових і інформаційних зв'язків між суб'єктами ринку" [4, с. 171]. Недостатній рівень розвитку інфраструктури ринку житла неминуче призводить до зниження ділової активності, порушення процесів товарного і грошового обігу, слабкого розвитку локального ринку житла. В інфраструктурі ринку житла виділяють дві сторони. По-перше, матеріально-речовинний зміст, економічний потенціал, що створює умови функціонування ринку житла (будинки і устаткування ріелторських фірм, іпотечних банків, агентств з оцінки нерухомості тощо). По-друге, економічні відносини із приводу діяльності суб'єктів ринку, спрямовані на створення умов товарного і грошового обігу; носієм цих відносин є ринкова інфраструктура.

Дослідження ринку житла дозволяє розглядати його інфраструктуру з двох основних позицій: по-перше, з позиції виконання функціональних операцій і, по-друге, з позиції сукупності суб'єктів ринку в їхній взаємодії. Виділяють наступні функціональні підсистеми інфраструктури локального ринку житла: торгово-посередницька; фінансово-кредитна; економіко-інформаційна; економіко-правова. Торгово-посередницька інфраструктура стала формуватися на початку 90-х років у зв'язку із приватизацією житла в містах країни.

На локальному ринку житла посередниками, які надають послуги при здійсненні операцій з житлом, стали виступати ріелторські організації і фірми. Фінансово-кредитну інфраструктуру ринку житла становлять комерційні банки, що надають кредити для придбання житла (хоча класичної системи іпотечного житлового кредитування поки що не існує), страхові компанії, що створюють фінансово-економічні передумови для роботи підприємств в умовах високого підприємницького ризику. Інформаційну інфраструктуру ринку житла становлять маркетингові центри, які вивчають попит, пропозицію, місткість ринку та розробляють концепції рекламної діяльності тощо, оскільки ринки житла в містах країни характеризуються різною ємністю і регіональними особливостями структури попиту. Також інформаційну інфраструктуру становлять фірми, що забезпечують сучасні засоби зв'язку і комунікації як матеріально-технічної основи інформаційних потоків.

Економіко-правова інфраструктура забезпечує нормальне функціонування ринку житла: розгляд різних правових питань, що стосуються сфер житла, кваліфіковане

оформлення актів купівлі-продажу відповідно до встановлених правових норм.

Інфраструктура ринку житла, яка представляє собою систему ланок ринкового господарства, що функціонує у виробництві, і обігу такого товару як житло, у сукупності із системою інститутів регулювання ринкових відносин, також має свої особливості. Вони полягають у тому, що держава в особі державних і регіональних органів, а також муніципального самоврядування, що є одним із основних суб'єктів ринку житла, з одного боку, визначає характер функціонування ринку через законодавчо-нормативну, податкову, кредитно-грошову, банківську і іншу регламентуючу діяльність, здійснюючи її через відповідні інститути. З іншого боку, незважаючи на проведену приватизацію, вона є найбільшим власником житла і нерухомості. При цьому, як у першому, так і в другому випадку, у силу складних реалій, особливе місце в цій системі приділяється адміністраціям на місцевому рівні, оскільки саме вони насамперед мають владні функції у питанні обороту житла і дуже впливають на регулювання взаємовідносин власності.

Важливою ланкою ринкового господарства на ринку житла є установи, через які, власне, і здійснюється взаємодія всіх суб'єктів ринку — інститути інфраструктури, ієрархія яких досить складна. Вектором розвитку інфраструктури можна вважати формування інститутів територіального регулювання.

На підставі аналізу умов, чинників і тенденцій муніципального ринку житла можна зробити висновок про пасивну позицію більшості муніципалітетів у розвитку ринку житла, що обмежується реалізацією пріоритетів державної політики без врахування можливостей території і потреб населення [85]. Підвищення ефективності системи регулювання житлових відносин пов'язане з формуванням напрямів, методів і способів муніципального регулювання.

До основних механізмів муніципального регулювання як складової частини державного регулювання відносяться адміністративне зонування, створення структури муніципального регулювання, формування інформаційно-аналітичної системи моніторингу, організація вивчення потреб і можливостей ринкового зростання попиту населення на житло, забезпечення публічності і доступності житлової інформації, розробка муніципальних обмежень і переваг.

Традиційним розподілом міської території (адміністративний поділ) був розподіл за зонами обслуговування підприємствами житлово-комунального комплексу, а критерієм зонування була кількість квадратних метрів обслуговування. Реформування житлової сфери призвело до нових тенденцій: житло стало об'єктом приватизації і купівлі-продажу, що сформувало цінні зони міста і зони соціальної привабливості; важливим критерієм зонування є екологічний розподіл міста і розподіл міста за станом житлового фонду; відбуваються зміни і у сфері житлово-комунального господарства, що істотно впливають на зонування міста. Це диктує необхідність нового адміністративного зонування території з урахуванням нових реалій для цілей узагальнення проблем населення і розробки механізмів їхнього вирішення. Розгляд території міста як єдиного об'єкта регулювання не дозволяє виробити ефективні механізми регулювання ринку житла.

Сьогодні доцільним є створення інформаційно-аналітичної системи муніципального ринку житла на основі комп'ютерних технологій. Формування достовірної інформації, що дозволяє прогнозувати тенденції ринку і провести моніторинг ефективності його регулювання пов'язана з аналітичністю інформації муніципального рівня.

Наявність альтернативних варіантів задоволення житлових потреб реалізує механізм доступності житла на кожному територіальному ринку з урахуванням національних інтересів. Створення інформаційної системи має на увазі не тільки збір офіційної інформації, але і організацію маркетингових досліджень, соціальних опитувань. Організація збору такої інформації на локальному рівні значно спрощується. Публічність і доступність інформації забезпечуються як через електронні сайти, так і випуск та поширення спеціальних брошур, у яких знаходять висвітлення основні акти регулювання житлових відносин у місті або регіоні. Український житловий менеджмент міської влади, за винятком столиці, поки що не має подібних традицій.

Значної уваги на сучасному етапі потребує напрям удосконалення інфраструктури регулювання ринку житла. Інфраструктура ринку житла міста сформувалася, однак структура регулювання відсутня. Закордонна практика підтверджує необхідність і ефективність діяльності таких відділів, як при адміністраціях, так і за зонами регулювання. Основними цілями їхньої діяльності на території міста можуть бути вдосконалення соціальної взаємодії, узгодження інтересів суб'єктів ринку, формування психології власника, інформування населення про адміністративні переваги і обмеження та інше. Для реалізації цих цілей на муніципальному ринку повинні бути створені житлово-соціальні служби.

ВИСНОВКИ

Сьогодні особливе значення при формуванні стратегії реалізації житлової політики має муніципальний рівень як пріоритет розвитку соціальної сфери. Створення необхідних умов для підвищення якості життя громадян успішно реалізується за допомогою комплексного соціально-економічного розвитку кожного поселення, що припускає реалізацію інвестиційної політики органами місцевого самоврядування на підвідомчій території. Тому важливим є реалізація інвестиційної політики та формування шляхів створення системи інститутів та інструментів розв'язання житлової проблеми на ринкових засадах. Обмеження інвестиційних можливостей більшості муніципалітетів визначає необхідність створення муніципального центру житлових інвестицій.

Визначено, що інструментарій регулювання муніципального ринку житла включає не тільки методи, що вимагають інвестиційних вкладень, але і маловитратні механізми, які забезпечують процес соціальної взаємодії населення.

Література:

1. Проблемы становления и регулирования рынков городской недвижимости / под ред. Л.Э. Лимонова. — СПб.: Наука, 1997. — 216 с.
 2. Левчинський Д.Л. Обґрунтування основних напрямів вдосконалення механізму регулювання інвестиційним процесом відтворення міського житлового фонду / Д.Л. Левчинський // Наукові праці КНТУ. Економічні науки. — 2010. — Вип. 17 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.kntu.kr.ua/doc/zb_17_ekon/stat_17/59.pdf
 3. Доміняк В. Реалізація соціальних цілей житлової політики у країнах Європейського союзу. Рекомендації для країн центрально-східної Європи / В. Доміняк [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.pauci.org/file/cGF1Y2lfZmlsZXM0ODc2.pdf?n&d>
 4. Новоселов А.С. Теория региональных рынков: учебник / А.С. Новоселов. — Ростов-н/Д.: Феникс; Новосибирск: Сиб. соглашение. — 2002. — 448 с.
- Стаття надійшла до редакції 22.04.2013 р.*