УДК 332.82

В. О. Омельчук,
кандидат наук з державного управління

СИСТЕМА ЦІЛЕЙ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ДОСТУПНОГО ЖИТЛА В УКРАЇНІ

У статті здійснено побудову системи цілей механізму державного регулювання ринку доступного житла. Визначено мету та побудовано фрагмент дерева цілей означеного механізму регулювання.

The construction the system of accessible habitation market government regulation mechanism of mechanism of government control of market of accessible habitation is carried out in the article. Certainly sweep and fragment of tree of aims of the given mechanism of adjusting is built.

Ключові слова: державне регулювання, ринок доступного житла, механізм регулювання, дерево цілей.
Key words:government regulation, market of accessible habitation, mechanism of regulation, aims tree.

ВСТУП ТА ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

В Україні в сфері житлового забезпечення склалася досить складна ситуація. Тривалий час попит на житло в країні не відповідав пропозиції, внаслідок чого утворився значний дефіцит житла, а житлова проблема набула особливої гостроти. Зважаючи на це, держава неодноразово здійснювала спроби покращити стан справ на ринку житла та підвищити його доступність для населення. В останні роки була здійснена спроба стимулювання платоспроможного попиту на житло через механізм банківської іпотеки, була створена Державна іпотечна установа. Проблема забезпечення соціальним житлом неодноразово відображалася в ряді національних і регіональних програм соціально-економічного розвитку України. Були прийняті нормативно-правові акти, спрямовані на розвиток молодіжного житлового будівництва та будівництва житла для пільгових категорій населення тощо. Проте відсутність системного підходу до регулювання ринку доступного житла, недосконаліть вітчизняного законодавства у сфері забезпечення житлом різних категорій населення стали причиною того, що прийняті програми та нормативно-правові акти не виконуються. Спроби регулювання ринку доступного житла з боку держави є поодинокими, розрізненими та не узгодженими між собою та з ринковим механізмом. Слід констатувати відсутність цілісного механізму регулювання ринку доступного житла в Україні, який поєднував би адміністративно-економічне регулювання держави з дією ринкових сил. Звідси невирішеність завдань щодо методичних підходів до макроекономічного планування, регулювання ринку доступного житла. Щоб побудувати механізм державного регулювання ринку доступного житла, необхідно визначитися з системою цілей регулювання. Без визначення цілей регулювання є неможливим забезпечення зворотного зв'язку між конкретними діями держави на ринку доступного житла та їх ефективністю, існуватиме загроза регулювання заради регулювання. Тільки після окреслення об'єкта та цілей регулювання доцільно провести вибір інструментів, за допомогою яких можна досягти (наблизитися до) поставлених цілей.

Слід зазначити, що останнім часом проблематиці формування ринку доступного житла приділяється значна увага серед вітчизняних та зарубіжних фахівців [1; 2; 5; 6; 8; 9; 12]. Однак переважна більшість робіт зосереджується в практичній площині застосування тих чи інших окремих інструментів регулювання ринку житла [5; 6; 12] або ж можливості застосування досвіду зарубіжних країн [3; 7; 8]. Виникає питання: задля чого здійснюються ті чи інші заходи, які проміжні та кінцеві цілі їх здійснення залишаються осторонь від опрацювання науковою громадськістю? За таких умов рекомендації, які надаються фахівцями, не ув'язані в систему чіткою постановкою цілей державного регулювання ринку доступного житла.

Метою статті є розробка системи цілей механізму державного регулювання ринку доступного житла в Україні, що є першим кроком побудови теоретичного базису формування означеного механізму.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

Механізм регулювання ринку доступного житла є системним утворенням. Означений механізм характеризуються винятковою складністю. Складність даної системи визначається великим числом елементів і виконуваних ними функцій, високим ступенем зв'язності елементів, складністю алгоритмів вибору тих або інших управлінських дій та значними обсягами інформації, що переробляється. Як відомо, проектування будь-якої системи регулювання починається з формулювання мети створення системи, якою є механізм регулювання.

Мета як така — це уявлення про результати діяльності, в даному разі — регулювання ринку доступного житла. Цілі діяльності можуть бути кінцеві — остаточний

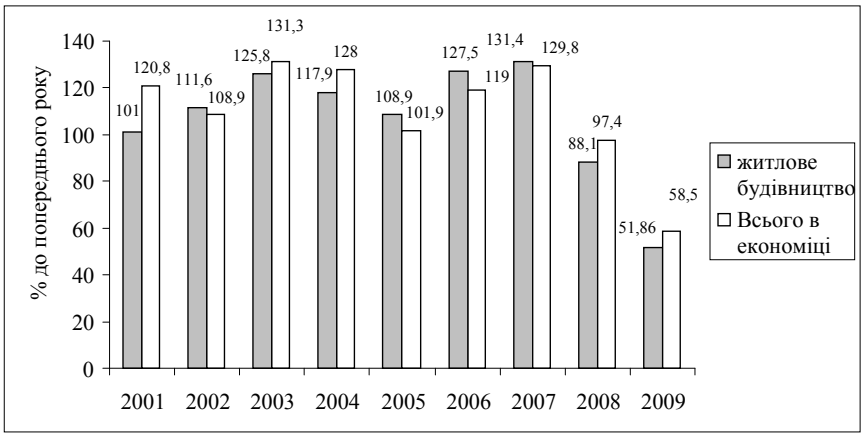

Рис. 1. Індекси інвестицій у житлове будівництво та економіку в цілому

Джерело: розраховано автором згідно [2].

результат і проміжні — відповідні окремим етапам і напрямам діяльності, що підпорядковується досягненню кінцевої мети. Ієрархія цілей дозволяє нам представити їх в зручному графічному вигляді — у вигляді дерева цілей. Таке представлення системи цілей може бути різним за ступенем деталізації і широтою охвату.

Тому необхідно виділити головну мету механізму державного регулювання ринку доступного житла та проміжні цілі регулювання, поступове досягнення яких дасть можливість досягти головної мети регулювання.

ОСНОВНА ЧАСТИНА

Щодо головної мети механізму регулювання ринку доступного житла, то вона є очевидною: підвищення рівня доступності житла. В більш конкретному вираженні це означає, наприклад, підвищення забезпеченості житлом вдвічі, тобто досягнення показника 40 м^2 заселеного житлового фонду на 1 особу, за умови, що житловий фонд відповідає сучасному рівню. Відзначимо, що доступність житла не означає можливість більшості громадян стати власниками житла. Існують і шляхи вирішення потреби в житлі через інститут оренди. Як свідчить світовий досвід, у різних країнах склалися різні пропорції між обома шляхами вирішення житлової проблеми [13].

На жаль, ринок оренди житла в Україні практично повністю тінізований і оцінити, які його тенденції, досить складно. Щодо європейських країн, то його питома вага може досягати 35% (Німеччина), хоча в країнах, які вступили в ЄС недавно (Польща, Чехія, Угорщина), а також у країнах Прибалтики, питома вага оренди як способу вирішення житлової проблеми досягає 15% [13]. Тому для України також логічно очікувати, що доступність житла має в майбутньому означати доступність його придбання для 85—90% жителів, а для 10—15% громадян — можливість його оренди.

Якщо мета механізму регулювання ринку доступного житла вищого порядку не викликає особливих дискусій, то цілі більш низьких порядків є не такими очевидними.

Так, наприклад, проблему низького забезпечення населення житлом Мінрегіонбуд України пояснює такими причинами [11]:

— недоступність комерційних житлових кредитів через їх високу вартість для більшості громадян;

— зменшення обсягів державного фінансування житлового будівництва призвело до зменшення загальних обсягів уведення житла;

— не набули достатнього розвитку механізми вирішення житлових питань шляхом спільної участі громадянина та держави у фінансуванні будівництва (придбання) житла, зокрема, надання цільових житлових субсидій, запровадження системи заощадження коштів для будівництва (придбання) житла.

Логічно було б припустити, що ліквідація вищенаведених трьох проблемних напрямів і має стати основними цілями механізму регулювання ринку доступного житла. Але це означає, що вся проблема доступного житла автоматично вирішується через фінансування житлового будівництва. Але при цьому поза увагою залишено досить важливе, на наш погляд, питання: чи може будівельний комплекс України при достатніх обсягах фінансування суттєво поліпшити ситуацію з житловим забезпеченням хоча б у середньостроковій перспективі?

Відзначимо, що зведення основних проблем в сфері забезпечення житлом до фінансування його будівництва поширене і серед вітчизняних фахівців-економістів. Так, Божанова В.Ю. виділяє три складові проблеми низької доступності житла, які, на її думку, має вирішити організаційно-економічний механізм доступності житла [1, с. 87]:

1) недостатні обсяги інвестування у житлове будівництво (причина — зниження обсягів бюджетного фінансування, наслідок — наявність незадоволеного попиту на ринку первинного житла);

2) незадовільний стан житлового фонду (причина — низький рівень комунального обслуговування, ріст вимог населення щодо якості житла, наслідок — ріст числа будинків, які знаходяться в аварійному та ветхому стані);

3) відсутність моделей іпотечного кредитування, які адаптовані до ринкових умов України (причина — ріст цін на сегменті первинної нерухомості, висока вартість кредитних ресурсів, наслідок — ріст цін на сегменті вторинної нерухомості, високі ризики іпотечного кредитування).

У цілому, вищеозначені проблеми дійсно є значимими у формуванні низької доступності житла, однак вважаємо за доцільне зробити наступні зауваження.

Інвестиції у житлове будівництво, дійсно, є одним з факторів, що стримують розвиток ринку доступного житла, а отже, їх збільшення має бути однією з цілей регулювання даної сфери. Проте слід визнати, що останні роки спостерігалася тенденція до перевищення індексів інвестицій у житлову сферу над відповідним показником по економіці в цілому (рис. 1).

Проте, навіть такий випереджальний ріст інвестицій у житлове будівництво не зумовив суттєвих зрушень у сфері забезпечення житлом. Слід відзначити, що хоча обсяги введеного в експлуатацію житла до 2008 року зростали, його доступність, навпаки, зменшувалася. Тому логічно вважати, що метою механізму регулювання ринку доступного житла в сфері інвестицій є не просто збільшення їх обсягів, а спрямування їх у будівництво не елітного, а доступного житла.

Додатковою проблемою є і те, чи можуть вітчизняні будівельні організації, якщо надати їм весь необхідний

обсяг фінансування, суттєво збільшити обсяги житлового будівництва. Низькі обсяги інвестування у житлове будівництво є одним з стримувальних факторів формування ринку доступного житла, однак поряд з цим необхідно виділити невідповідність будівельного комплексу як в плані потужності, так і технологій сучасним вимогам до будівництва житла.

Адже не секрет, що наявні в Україні потужності виробництва будматеріалів та й можливості самих будівельних організацій є недостатніми для того, щоб суттєво наростити обсяги будівництва. Сучасний будівельний комплекс України використовує застарілі низькопродуктивні та ресурсомісткі технології та техніку, через що житлове будівництво має високу ресурсоємність та енерговитратність. У сучасних будівельних проектах використовується набагато більше сталі й бетону, ніж у німецьких аналогах, а продуктивність праці в будівництві становить всього 30% від даного показника у країнах ЄС [12, с. 102].

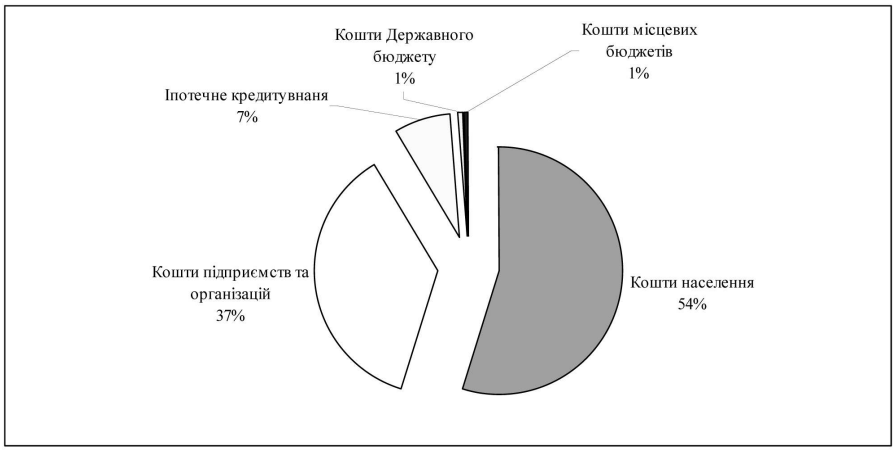

Рис. 2. Структура фінансування житлового будівництва в Україні у 2009 році

Джерело: побудовано автором згідно [10].

Тому однією з основних причин низької доступності житла слід вважати недостатній технологічний розвиток всього будівельного комплексу: від виробництва будівельних матеріалів до проектування та безпосереднього зведення житлових будівель. Адже нелогічно нарощувати інвестиції у будівництво, яке буде характеризуватися високою собівартістю та застарілістю технологій. Такі інвестиції мають сенс, якщо паралельно здійснюються й інвестиції у технологічне та організаційне оновлення підприємств будівельного комплексу. При цьому результатом даного процесу буде підвищення інноваційної активності будівельних підприємств, що, в свою чергу, зумовить зниження собівартості новозбудованого житла та збільшить продуктивність праці.

Окремо слід спинитися на поширеній серед вітчизняних фахівців думці щодо більшого залучення населення до вирішення житлової проблеми. Тривалий час основними джерелами фінансування житлового будівництва в Україні залишаються кошти населення (рис. 2).

Дані, наведені на рис. 2, вказують, що основними джерелами фінансування житлового будівництва залишились кошти населення — 54,83%, а також кошти підприємств, установ і організацій — 36,65%, позабюджетні кошти на іпотечне та інші види кредитування — 7,47%, кошти державного бюджету — 0,55%, кошти місцевих бюджетів — 0,51%.

З рис. 2 можна зробити висновок, що акцентувати на залученні коштів населення як пріоритетній цілі механізму регулювання ринку доступного житла некоректно. Адже основні резерви в збільшенні інвестицій — це кошти держави та кошти, які можуть бути залучені в якості інвестицій через іпотеку.

В узагальненому плані дерево цілей механізму регулювання ринку доступного житла наведено на рис. 3.

Проведемо коротке обгрунтування наведених на вищезгаданому рисунку цілей. Головна мета механізму регулювання ринку доступного житла — підвищення доступності житла. Означена мета може бути досягнута через цілі другого порядку: збільшення обсягів будівництва житла та збільшення кількості громадян, які можуть отримати житло (будь-яким законним способом).

Збільшення обсягів будівництва як ціль другого поряд-

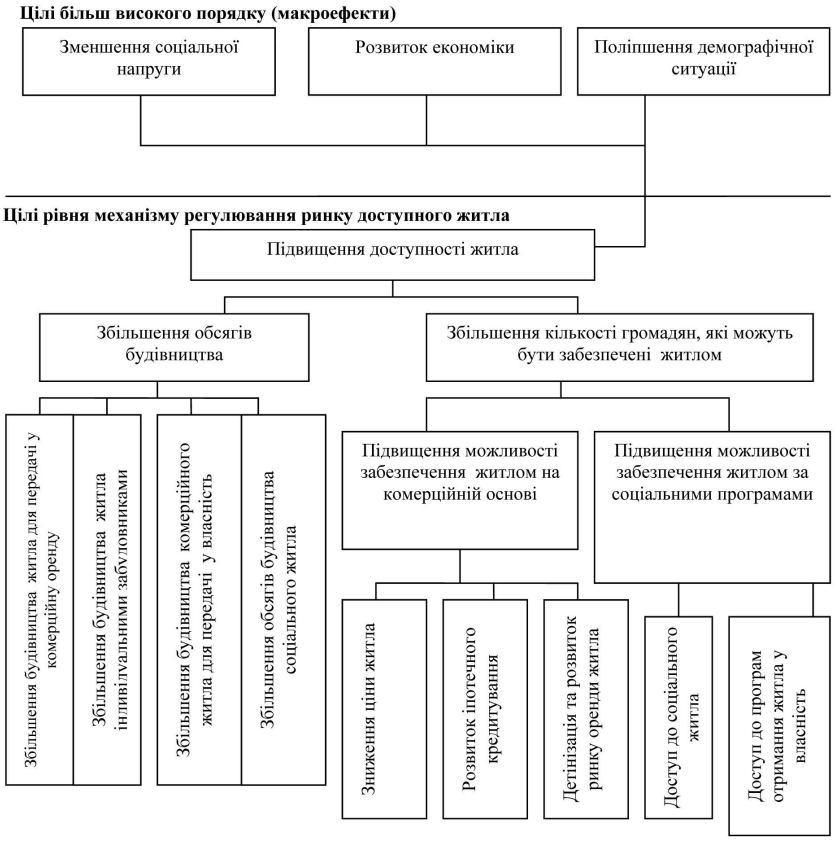

Рис. 3. Дерево цілей механізму регулювання ринку доступного житла

Джерело: розроблено автором.

ку виділена нами не випадково. По-перше, збільшення обсягів будівництва через ринковий механізм (якщо ринок не монополізований) впливатиме на ціну житла у бік зменшення його вартості, а отже, й підвищення доступності.

Збільшення обсягів будівництва є можливим, якщо одночасно буде досягнуто:

— збільшення кількості комерційних будівельних організацій та їх потужності;

— прискорення інноваційних процесів у сфері житлового будівництва та виробництва будматеріалів;

— збільшення будівельних організацій державної форми власності.

Останнє є необхідним через те, що, як показав проведений вище аналіз будівництва житла, необхідне значне його нарощування за короткий термін. Тому для цього необхідно використати всі канали нарощування будівельних потужностей, у тому числі й за рахунок держави. В подальшому можливою є повна чи часткова приватизація державних будівельних компаній.

Другий блок цілей: збільшення кількості громадян, які можуть бути забезпечені житлом, досягається за рахунок двох блоків цілей більш низького порядку: збільшення кількості громадян, які можуть бути забезпечені житлом за допомогою ринкових механізмів, та збільшення кількості громадян, які можуть бути забезпечені житлом за допомогою державних програм.

Перше передбачає досягнення зниження цін на житло, розбудову механізму іпотечного кредитування, як основного ринкового механізму підвищення доступності житла в разі його придбання у власність. У випадку оренди необхідними є детінізація та розбудова самого ринку оренди. Збільшення рівня доходів громадян до необхідного за існуючих в Україні цінах на житло ми не розглядаємо, адже такий значний ріст є нереальним не лише в короткостроковій, але й у довгостроковій перспективі.

По-друге — встановлюються вимоги відносно того, що мають бути досягнуті доступ до соціального житла категорій громадян, визначених житловою політикою, а також доступ до житла, яке передається у власність за рахунок державних коштів певним категоріям населення.

ВИСНОВОК

Зазначимо, що побудована на рис. 3 система цілей є першими кількома рівнями дерева цілей регулювання ринку доступного житла. Їх можна і далі декомпозитувати. Так, для збільшення кількості будівельних компаній необхідно забезпечити притік інвестицій у розвиток будівельної галузі, усунути монополізм в житловому будівництві, зменшити непрозорість процесу видачі дозволів на будівництво, виділення земельних ділянок. Тому окреслена система цілей є фактично частиною дерева цілей.

Відзначимо: через те, що ринок доступного житла є складовою системи більш високого рівня (економіки та суспільства в цілому), то регулювання означеного ринку не може обмежуватися лише цілями рівня даної соціально-економічної системи. Його регулювання має здійснюватися синхронно з регулюванням соціально-економічних систем більш високого рівня для досягнення цілей більш високого рівня. Більш високий рівень цілей означає, що регулювання ринку доступного житла сприяє до їх наближення. Але для цілковитого їх досягнення необхідним є регулювання інших (відмінних від ринку доступного житла) складових соціально-економічної системи вищого рівня. Водночас позначені на рис.3 цілі вищого порядку є макроефектами, тобто ефектами регулювання ринку доступного житла, які виходять за межі, власне, даного ринку і охоплюють інші сегменти соціально-економічної систем вищого порядку (економіки та суспільства в цілому).

Виділення рівнів цілей регулювання дозволяє зробити політику регулювання гнучкою за рахунок встановлення пріоритету цілей, який може змінюватися залежно від конкретної ситуації на ринку житла та соціально-економічних передумов.

Література:

1. Божанова В.Ю. Разработка организационно-экономического механизма регулирования инвестиционной деятельности в жилищном строительстве регионов / В.Ю. Божанова // Економічний простір. — 2009. — №23(2). — С. 84—94.

2. Будівництво: підсумки січня-березня 2009 року. — Режим доступу: http://www.me.gov.ua/file/link/133081/file/bud_03_2009.doc

3. Костецкий К.Ф., Гурко А. И. Зарубежный опыт воспроизводства жилищного фонда, его сохранения и модернизации / Н. Ф. Костецкий, А. И. Гурко // Экономика строительства. — 2003. — № 5. — С. 33—45.

4. Кофтин В.В. Основные направления развития системы управления эффективным рынком доступного жилья / В.В. Кофтин: Вестник Волгоградского государственного архитектурно-строительного университета (Серия: Строительство и архитектура).— 2006. — № 6. — С. 194—197.

5. Левин Ю.А. О налоговом регулировании рынка жилой недвижимости / Ю.А. Левин // Финансы. — 2009. — № 6. — С. 46—49.

6. Миргородская Е.О., Сизякина М.С. Потенциал и проблемы государственного регулирования жилищно-строительной сферы российской экономики / Е.О. Миргородская , М.С. Сизякина // Вопросы регулирования экономики. — 2010. — Т. 1. № 2. — С. 16—29.

7. Найден С.Н. Зарубежный опыт развития рыночных отношений в сфере жилищно-коммунальных услуг / С.Н. Найден // Экономика и управление. — 2006. — № 3. — С. 66—73.

8. Ноздрина Н.Н. Новая европейская жилищная и городская политика / Н.Н. Ноздрина // Проблемы прогнозирования. — 2000. — № 2. — С. 161—163.

9. Нурыйахметова С.М. Совершенствование государственного регулирования рынка недвижимости / С.М. Нурыйахметова: Вестник Казанского государственного аграрного университета. — 2009. — Т. 14. № 4. — С. 68—71.

10. Основними джерелами фінансування житлового будівництва в Україні залишаються кошти населення — Режим доступу: http://www.ukrinform.ua/ukr/order/?id=876965

11. Проект Концепції загальнодержавної програми забезпечення громадян доступним житлом на період 2009-2016 років [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=588

12. Суркова Ю.О. Проблеми реалізації інноваційної моделі розвитку у вітчизняному будівельному комплексі / Ю.О. Суркова // Фінанси України. — 2008. — № 6. — С. 99—110.

13. The Social Situation in the European Union 2009 — Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010 — 357 p. — Режим доступу: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4957&langId=en

Стаття надійшла до редакції 29.11.2010 р.