Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток

Академія муніципального управління

№ 4, 2010 Назад Головна

УДК 351.778.53

Ю. Л. Киричук,
здобувач, Державний регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ОСНОВНІ НАПРЯМИ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ ДОСТУПНОСТІ ЖИТЛА В УКРАЇНІ

Анотація. *З позиції необхідності формування механізму державного управління забезпеченням доступності житла в Україні здійснено аналіз вад ринкового саморегулювання житлової сфери. Доведено необхідність визнання закріплення функцій головного координатора розвитку житлового ринку за державним управлінням. Визначено основні напрями державно - управлінського впливу на формування та регулювання попиту і пропозиції, сформовано їх у відповідні моделі.*

Annotation. *In view of necessity to form the public administration mechanism of housing availability provision in Ukraine, we have analyzed the disadvantage of market self-regulation appertaining to the housing sector. We have proved the necessity of acceptance of the public administration as a primary coordinator of housing market development. We have determined the main trends of public administration influence upon creation and management of demand and supply, which were form into the respective models.*

Ключові слова: *державно - управлінський механізм, формування і регулювання попиту та пропозиції, рівновага на ринку житла, державна житлова політика, доступність житла.*

Key words*: public administration mechanism, creation and management of demand and supply, equilibrium at the housing market, national housing policy, housing availability.*

Вступ. Житлова проблема завжди є однією з найскладніших навіть для країн з розвиненою економікою. За роки незалежності в Україні реалізувалися державні програми, що грунтувалися на застосуванні механізмів кредитування на пільгових умовах і залученні коштів державного та місцевих бюджетів на житлове будівництво, але в зв'язку з обмеженістю фінансового ресурсу, були спрямовані лише на покращення житлових умов окремих категорій населення. За межами задекларованих Конституцією України гарантій щодо створення державою умов, за яких кожен громадянин матиме можливість для будівництва, придбання у власність чи набуття у оренду житлових приміщень та державної підтримки залишилася значна частина співвітчизників, що потребують умов : на початок 2009 року на квартирному обліку перебувало 1,216 млн. сімей (до речі, з огляду на середній розмір домогосподарства у 2,6 особи, це більш ніж 3 млн. громадян України), з них отримали житло лише 1,4 % до загальної кількості [2].

Неспроможність органів державного та муніципального управління забезпечити позитивну динаміку щодо зростання кількості громадян, що вирішили житлові проблеми, свідчить про неефективність запроваджених інструментів державно - управлінського впливу в системі житлових відносин, потребує приведення частини принципів та методів державної житлової політики у відповідність до сучасної парадигми державного управління.

Інституційні зміни, що відбулися у державі протягом двох останніх десятиліть, в тому числі розвиток ринкових механізмів, зумовили формування ринку житла. На відміну від країн з розвиненою економікою і сформованим ринком житла в вітчизняних умовах ліберальний підхід до його саморегулювання не спрацьовує. Наявні вади ринкового саморегулювання, що виникли насамперед внаслідок слабкого розвитку ринку, економічної нестабільності та неналежної конкуренції на ньому перешкоджають встановленню динамічної рівноваги між попитом та пропозицією. Саме незбалансованість попиту і пропозиції на ринку житла належить до основних проблем житлової сфери України [3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Опрацьовані нами наукові дослідження В. Г. Атаманчука, В. М. Бабаєва, В. Д. Бакуменка, В. М. Геєця, М. Х. Корецького, В. М. Князєва, В. П. Троня та інших вітчизняних вчених містять загальні теоретико - методологічні підходи до формування та реалізації механізмів державного управління.

Шляхи вирішення житлової проблеми в площині удосконалення державного регулювання в ринкових умовах окреслено в працях зарубіжних вчених : Т. Д. Бєлкіної, А. Б. Гусєва, Н. Б. Косарєвої, Н. Норта, Г. Поляковського, Г. М. Стерника, Р. Страйка. Визначення методів, засобів та інструментів саморегулювання і державного регулювання ринку житла в національній економіці містять дослідження вітчизняних фахівців : Т. М. Завори, Т. М. Качали, В. І. Кравченка, Ю. М. Манцевича, Г. І. Онищука, К. В. Паливоди.

Окремі проблеми державно - управлінського впливу на розвиток житлової політики в контексті соціально - орієнтованої економіки розглянуті в роботах І. О. Драгана, Н. В. Кабаченко, С. В. Корнійчука, В. О. Омельчука, П. І. Шестопалова, В. В. Януковича. В науковій галузі «державне управління» найбільш повний аналіз стану вивчення сукупності проблем національної житлової сфери та шляхи удосконалення державно - управлінських механізмів вирішення цих проблем, містять публікації А. М. Кошевої та Н. І. Олійник.

Разом з тим, недостатньо дослідженими з позицій державного управління є визначення основних напрямів, міри впливу держави на формування і регулювання попиту та пропозиції на ринку житла в Україні, їх взаємоузгодження з ринковими механізмами саморегулювання у житловій сфері.

Тому **метою** статті є дослідження особливостей житла як об'єкта ринкових відносин та об'єкта державного управління, встановлення сумісності державного регулювання житлової сфери з ринком, визначення необхідності розширення меж державного впливу та основних напрямів забезпечення рівноваги на вітчизняному ринку житла.

Результати. Забезпечення доступності житла є однією з найважливіших соціальних проблем людського розвитку, оскільки згідно з суспільним договором житло входить до необхідного пакету основних прав людини, зобов'язання з реалізації яких беруть на себе держава та органи місцевої влади. Саме тому до завдань соціальної політики України, складовою якої є житлова політика, належить прискорений розвиток житлового будівництва, забезпечення доступності житла для різних верств населення [10, с.152].

Для найбільш повного розуміння механізму регулювання процесів, які відбуваються в житловій сфері будь-якої держави, необхідно визнати, що їх різноплановість та багатовекторність, сформувавшись у складну відкриту систему з періодичною нестійкістю розвитку, зумовлюють визнання необхідності закріплення функцій головного координатора розвитку житлового ринку за державним управлінням. Вирішення цього складного завдання, насамперед, знаходиться у площині пошуку факторів, які впливають на встановлення співвідношення механізмів саморегулювання, державного і громадянського регулювання у національній економіці. При цьому взаємодія держави і ринку розглядається з позиції недосконалості процесів саморегулювання економіки, які держава має компенсувати [4, с.155].

У більшості розвинених країн теорія та практика становлення моделей, в яких ринкові регулятори поєднуються з елементами державного впливу, опрацьована з використанням конкретних форм і методів державного впливу на розвиток житлової сфери. Варто зазначити, що ступінь цього впливу суттєво відрізняється в залежності від рівня розвитку національної економіки та культури, менталітету та геополітичного становища країни. Саме тому неможливо знайти у світовій практиці ідеальну схему побудови механізму управління забезпеченням доступності житла. В якості базової моделі визначення макроекономічної рівноваги науковці використовують модель «сукупний попит – сукупна пропозиція» [4, с.132].

До критеріїв, що свідчать про неспроможність саморегулювання житлового ринку нашої держави, належать :

- Невідповідність структури, обсягу і якісних характеристик житла, як суспільного продукту (пропозиція) структурі платоспроможних суспільних потреб (попит);
- Порівняно низький рівень життя населення та, відповідно, низька купівельна спроможність (платоспроможний попит);
- Високі ціни, як форма прояву надмонополізованої економіки, високої собівартості і надмірного податкового навантаження.

Результативність системного впливу держави на оптимізацію зазначених критеріїв вбачаємо у реальному підвищенні доступності житла для всіх категорій громадян незалежно від їх доходів та розвиток ринкових відносин в житловій сфері, які забезпечать збалансоване зростання пропозиції житла та платоспроможного попиту на нього.

Основним пріоритетом державної житлової політики задекларовано будівництво доступного житла, тобто недорогого житла, що будується за рахунок власних коштів громадян та державної підтримки [5-7]. Загальновідомо, що основний закон ринку полягає у тому, що ціну житла формує відповідність пропозиції і попиту. Держава має системно, виважено і свідомо впливати на формування та регулювання цих чинників. Маємо підстави стверджувати, що надання іпотечних кредитів комерційними банками стало ілюзією вирішення житлової проблеми. Раніше доступні покупцям кредити стимулювали лише зростання попиту. Можливість придбати житло без підвищення обсягів пропозиції збудованого житла (мало місце на вітчизняному житловому ринку в 2006-2008 роках) зумовила значне зростання його вартості. Самоусунення держави від регулювання рівноваги попиту і пропозиції забезпечило надприбутки банківським установам та забудовникам, спричинило втрату довіри громадян у спроможність держави реалізувати власну соціальну функцію.

Дискусія щодо пріоритетності державної підтримки попиту чи пропозиції постійно триває в колах науковців, будівельників, ріелтерів, фінансових та громадських організацій, причетних до житлової проблематики суспільства. Більшість робіт та публікацій з даної тематики переконували суспільство в необхідності стимулювання ринку житла на саме попиту. Одностайними в цьому питанні були і є представники замовників-забудовників, комерційних банків та ріелтерів, яким насамперед вигідна така підтримка. За їх переконанням будівельна галузь та галузі суміжних виробництв, що є ланцюгами економічного циклу, відреагують на зростання платоспроможного попиту, оскільки спрацює основний ринковий закон : «попит породжує пропозицію».

Важливим фактором формування попиту на житло є житлова забезпеченість та рівень доходів населення. Середньостатистичний мешканець України забезпечений 22,8 кв. м загальної площі житлового фонду, що майже вдвічі нижче відповідного показника розвинених європейських країн, який коливається в межах 35-44 кв. м. [8]. Низький рівень житлової забезпеченості українців є підгрунтям довгострокового відкладеного попиту, який при достатньо високому зростанні доходів трансформується в споживчий попит. Разом з тим, аналіз динаміки рівня та диференціації доходів громадян дає змогу органам державного управління спланувати сегментування житла, відповідно до потенційного попиту покупців. За статистичними даними у державі існує суцільна бідність : середньодушовий місячний дохід 72,4 % населення країни складає менше ніж 1200 грн. [9]. Водночас, більшість середнього класу формує свій життєвий рівень через механізми тіньового сектору економіки. Враховуючи її потужний вплив на життя суспільства (доля доходів від тіньового сектору за даними Мінекономіки становить 38%) обсяг реальних доходів громадян значно більший ніж показники, вирахувані Держкомстатом, але в цілому доходи громадян залишаються недостатніми для вирішення житлових проблем.

Наведене дає змогу зробити висновок, що державно - управлінські рішення щодо стимулювання попиту на ринку житла повинні спрямовуватися на будівництво житла економ-класу. Проте, за недосконалості інструментарію державницького впливу на формування та регулювання попиту на житловому ринку, суспільство може вкотре отримати стрімке зростання цін на нерухомість. З огляду на наявний платоспроможний та значний потенційний (відкладений) попит на житло необхідно, насамперед, забезпечити достатній обсяг пропозиції за невисокою ціною, тобто спрямувати кошти у виробництво, пов'язане з житловим будівництвом.

Разом з тим, важливо підкреслити, що на сьогодні будівельний ринок є слобокерованим з боку держави. За інформацією Мінрегіонбуду України на 1 січня 2010 року у будівельній галузі налічується 544 державних підприємства, або 0,1% до загальної кількості зареєстрованих [1]. Будівельні компанії приватного сектору,

кількість яких складає близько 57,5 тис. одиниць, завжди знайдуть прогалини у законодавстві щоб збільшити власні прибутки, одночасно ухилитися від їх оподаткування та штучно занизити рівень рентабельності до законодавчо визначеної межі [6] в 15%.

Саме тому, ми вважаємо за необхідне кошти державної підтримки, передбачені для розвитку житлового будівництва, спрямовувати виключно через сформовану систему єдиного замовника будівництва доступного житла при залученні до виконання основного обсягу робіт державних та муніципальних будівельних компаній, які будуть знаходиться під жорстким державним контролем.

Тенденції стрімкого зростання, що спостерігалися в житловому будівництві в 2005-2008 роках значною мірою (до 30%) були зумовлені впливом інвестиційного попиту, що за своєю сутністю може розглядатися як спекулятивний. Цьому сприяла агресивна маркетингова концепція забудовників, підтримана комерційними банками та ріелтерами, щодо безповоротного зростання цін на нерухомість. У свідомості громадян інвестиції в придбання житла були асоційовані у якості єдиного надійного інструменту для збереження та примноження заощаджень, тому на ринок житла, скориставшись доступністю іпотечних кредитів, вийшли приватні інвестори. При цьому, з темпами нарощення обсягів будівництва зростала і вартість житла.

Значне зниження темпів будівництва та відкладена реалізація житлових проектів в 2009-2010 роках призведе до дефіциту новозбудованого житла в недалекому майбутньому, а отже країну знову очікує зростання цін внаслідок автоматичного перевищення попиту над пропозицією.

Вищенаведене дає підстави стверджувати, що в Україні всупереч економічним законам зростання цін на житлову нерухомість відбувається як при збільшенні обсягів будівництва так і при їх падінні. Лише в ринкових економіках розвинених країн спрацьовує рівновага між попитом та пропозицію, оскільки держава, нівелюючи недоліки житлового ринку є одним з його найактивніших учасників. Така модель стане дієздатною в Україні за умови розроблення і реалізації механізму державного управління забезпеченням доступності житла.

Разом з тим, в подальшому необхідно звернути увагу на проблеми, які до цього часу не дістали подальшого розвитку при формуванні державної політики у відношенні до будівельної галузі, а отже не впливають на стимулювання пропозиції шляхом нарощення обсягів збудованого житла.

Важливим також є те, що в соціально орієнтованій державі житло, як основна вітальна проблема людини, належить до площини питань соціального значення. На думку основоположника неолібералізму професора Мюллер – Армака, сенс соціального ринкового господарства полягає в тому, що принцип свободи ринку поєднується з принципом соціального вирівнювання, коли досягнення ринкового господарства доступні для всіх членів суспільства [11, с.243]. Вчений також звертав увагу на те, що під соціально-ринковим господарством він розуміє свідомий синтез, коли створюване ринковим господарством багатство розподіляється під контролем держави.

Ми переконані, що соціальний характер житлової проблеми означає, що вона не може регулюватися виключно з позиції ринкових категорій попиту та пропозиції. Враховуючи, що фактори, що формують попит і пропозицію на ринку житла мають кількісну та якісну багатовимірність, система до складу якої вони належать, є надзвичайно складною з позиції організаційної та ресурсної забезпеченості. Досягнення її збалансованості вбачаємо в виваженому та обґрунтованому поєднанні засобів, інструментів і методів державно - управлінського впливу в дієвий механізм державного управління, який забезпечить рівновагу на вітчизняному житловому ринку.

Принципова схема взаємодії між основними факторами державно - управлінського впливу на доступність житла запропонована автором на рис.1

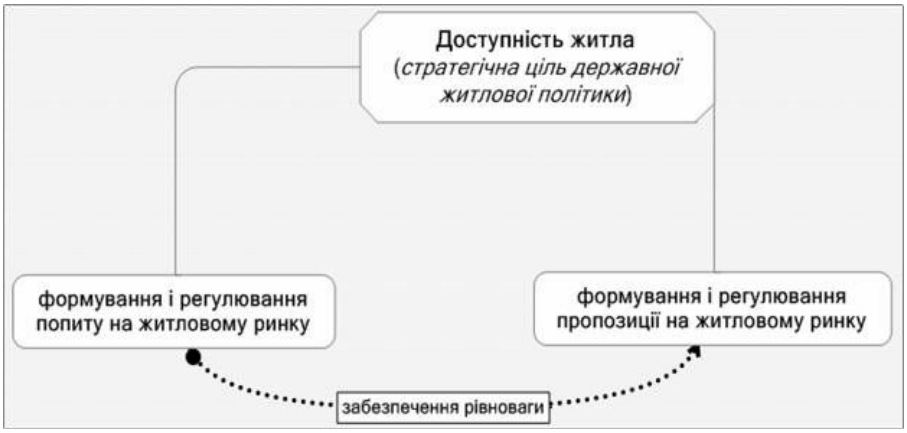

Рис.1. Основні фактори державно - управлінського впливу на доступність житла

Взаємоузгодження основних напрямів впливу держави на формування і регулювання попиту (рис.2) та пропозиції (рис.3.) на ринку житла в Україні сформовано нами у відповідних моделях.

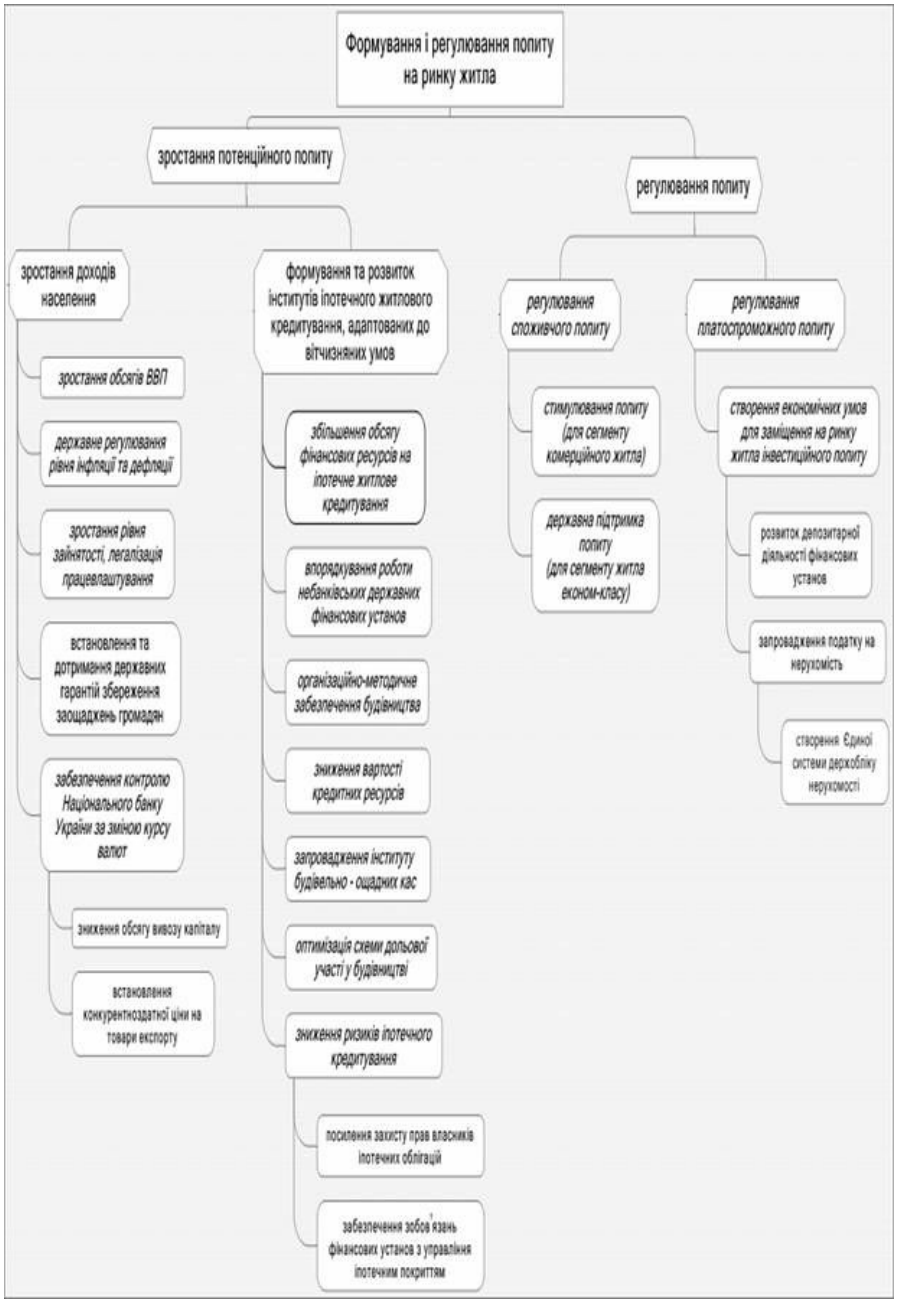

Рис. 2. Модель впливу держави на формування і регулювання попиту на житловому ринку

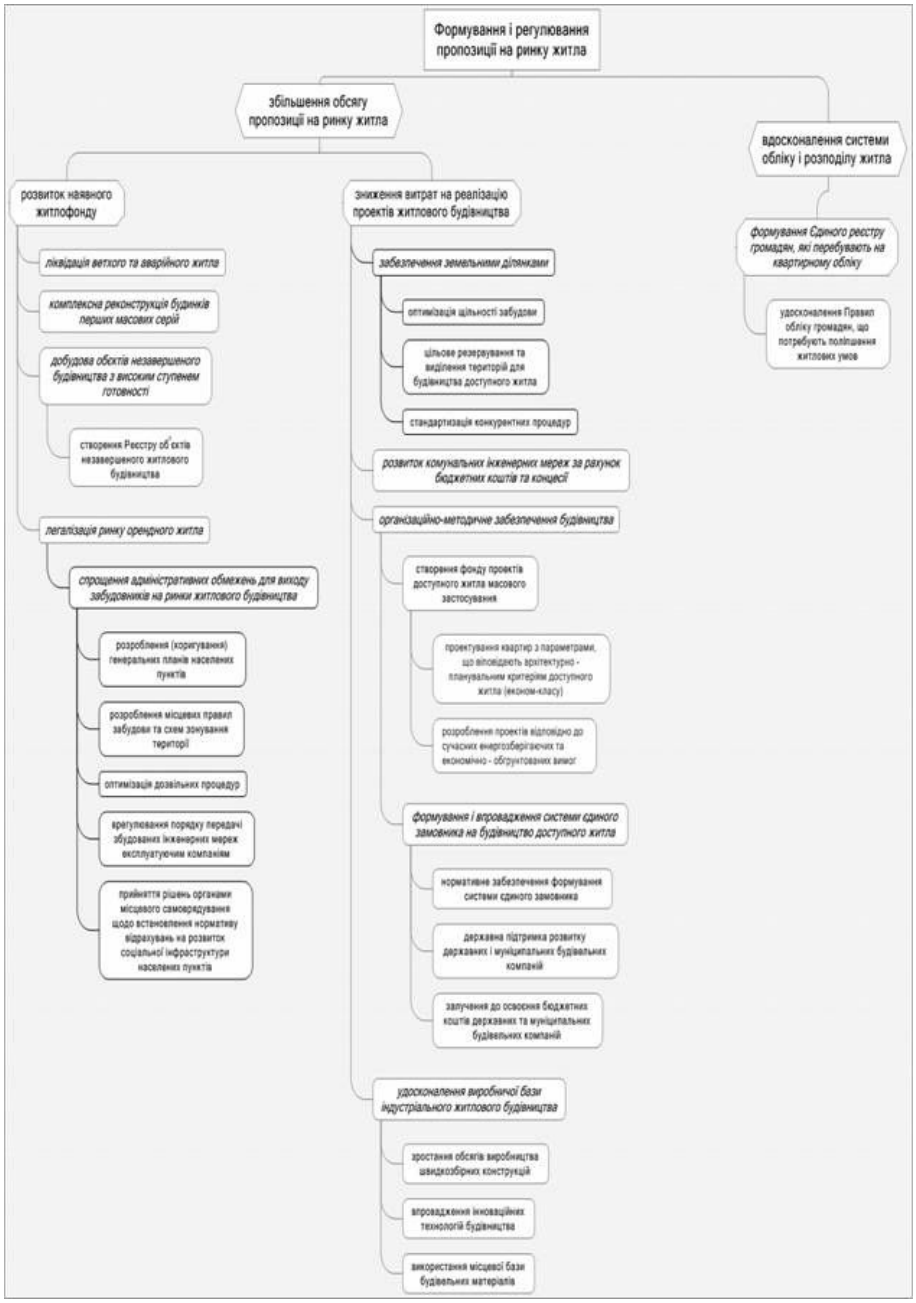

Рис.3. Модель впливу держави на формування і регулювання пропозиції на житловому ринку

Висновки. За нашим переконанням**,** орієнтація на ринкові методи регулювання та недооцінка факторів державного регулювання житлової сфери поглибили гостроту житлової проблеми в Україні: зменшився вплив ринку на покращення житлових умов населення, сам ринок все більше трансформувався в інструмент розміщення вільних коштів інвесторів. Вади ринкового саморегулювання, що виникли внаслідок слабкого розвитку ринку, економічної нестабільності та неналежної конкуренції на ньому, перешкоджають встановленню динамічної рівноваги між попитом та пропозицією, потребують розширення меж державного впливу на житлову систему. Саме держава, нівелюючи недоліки житлового ринку повинна стати одним з його найактивніших учасників, а процес забезпечення доступним житлом має належати до зони відповідальності державного управління.

Оскільки житло, поєднуючи властивості об'єкта ринкових відносин та об'єкта державного управління, містить соціальну та економічну складову і є складною категорією, в яку інтегровані соціально-економічні, демографічні характеристики рівня добробуту населення, бюджетно-нормативної та кредитно-фінансової системи, цінової і тарифної політики в галузі житлового будівництва та житлово-комунального обслуговування, ефективність реалізації житлової політики залежить від результативності взаємодії ринкового та державного регулювання ринку житла.

Автор вважає, що основні напрями забезпечення рівноваги попиту і пропозиції на вітчизняному ринку житла можуть бути здійснені лише за допомогою поєднання всіх процесів в державно – управлінський механізм забезпечення доступності житла. Саме він повинен стати засобом розв'язання ключових суперечностей процесів житлової сфери, які полягають у саморегулюванні ринку житла як основоположного принципу ринкової економіки та доведеної необхідності впливу держави на формування та регулювання попиту і пропозиції з метою забезпечення суспільних потреб українців у недорогому та якісному житлі.

Список використаних джерел

1. В Украине ликвидировано более 1,2 тысяч стройкомпаний [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://korrespondent.net/business/realestate/1058543
2. Житловий фонд України [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/zf/zf_u/2006_u.htm
3. Кошева А. М. Стратегічні напрями регулювання розвитку житлової сфери [Електронний ресурс] / А. М. Кошева // Держ. управління : теорія та практика. –

2009. – № 2 (10). – Режим доступу : http://www.academy.gov.ua/ej10/doc_pdf/ Koshevas.pdf

4. Національна економіка [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / [Білоцерківець В. В., Завгородня О. О., Лебедева В. К. та ін.]; за ред. В. М. Тарасевича – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 280 с.
5. Про забезпечення громадян доступним житлом [Електронний ресурс] : проект Закону України № 4124 від 25.03.2009 р. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=34601
6. Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва [Електронний ресурс] : Закон України від 25 грудня 2008 р. № 800-VI. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=800-17
7. Про схвалення Концепції Державної цільової соціально - економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2009 - 2016 роки [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України 21 жовтня 2008 р. № 1406-р. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1406-2008-%F0
8. Рейтинг стран мира по уровню жилищной обеспеченности 2008 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.urban-planet.org/ ratings.html
9. Розподіл населення за рівнем середньодушових загальних доходів[1] [Електронний ресурс] / Офіц. веб-сайт Держ. ком. статистики України – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/gdvdg_rik/ dvdg_u/rozpodil 2006_u.htm
10. Чистов С. М. Державне регулювання економіки: навч. - метод. посібник для самост. вивч.дисц. – К.: КНЕУ, 2002. – 208 с. – ISBN 966-574-338-4.
11. Muller-Armak A. Virtschaftzordnung und Virtschaftzpolitik. – Freiburg, 1966. – s. 289.

Стаття надійшла до редакції 06.04.2010 р.

ТОВ "ДКС Центр"