

19. Shepsle K. A. Rational choice institutionalism / K. A. Shepsle // The Oxford handbook of political institutions / [edited by R. A. W. Rhodes, S. A. Binder and B. A. Rockman]. – New York : Oxford University, 2008. –P. 23—38.
20. Simon H. A. A behavioral model of rational choice / H. A. Simon // Quarterly Journal of Economics. –Vol. 69. –No. 1. –P. 99—118.
21. Weaver R. K. Assessing the effects of institutions / R. K. Weaver, B. A. Rockman // Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad / [editors R. K. Weaver and B. A. Rockman]. –Washington, DC : Brookings Institution, 1993. –P. 1—41.
22. Weyland K. Theories of policy diffusion: lessons from Latin American pension reform / K. Weyland // World Politics. –2005. –Vol. 57. –No. 2. –P. 262—295.

Рецензент: Корецький М.Х., д.держ.упр., професор.

УДК 354:338.2

Лисов І.В.,

к.е.н., докторант,

Академія муніципального управління

ПОЄДНАННЯ ПРИНЦИПІВ БЮДЖЕТНОГО ФІНАНСУВАННЯ Й РИНКОВОГО САМОРЕГУЛЮВАННЯ В ЖИТЛОВІЙ ПОЛІТИЦІ

Обгрунтовано концептуальні основи вдосконалення державної політики як інструменту стимулювання розвитку житлового будівництва. Визначено принципи побудови механізму розвитку ринку житлового будівництва.

Обоснованы концептуальные основы совершенствования государственной политики как инструмента стимулирования развития жилищного строительства. Определены принципы построения механизма развития рынка жилищного строительства.

Conceptual bases of perfection of state policy are grounded as instrument of stimulation of development of housing building. Principles of construction of mechanism of market development of housing building are certain.

Постановка проблеми. Актуальність питання розробки нових підходів до вдосконалення державної політики житлового будівництва зумовлена, перш за все, тим, що сформовані форми і методи управління не дозволяють досягнути поставлених цілей соціально-економічного розвитку, а саме підвищення забезпечення житлом та поліпшення житлових умов населення.

Житлове будівництво є матеріальною основою для підвищення рівня та якості життя населення, що проголошене в Україні метою довгострокової соціально-економічної політики держави. Сьогоднішня ситуація дозволяє констатувати недостатню ефективність регулювання ринкових відносин у сфері житлового будівництва, що пов'язано з неузгодженістю соціально-економічної політики на різних рівнях її

реалізації (житлової, земельної, демографічної, інвестиційно-будівельної, бюджетно-податкової).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема реалізації державної політики у сфері житлового будівництва є предметом дослідження багатьох вчених, зокрема І.І. Коркуни, І.М. Кучеренка, В. І. Кравченка, К. В. Паливоди, В.А. Поляченка. Розв'язання теоретичних і методологічних завдань у контексті її вирішення потребує дослідження цілого комплексу аспектів. Так, І.М.Кучеренко, аналізуючи нормативні акти, зазначає, що саме закони є регуляторами участі фінансових посередників в організації житлового будівництва. В. І. Кравченко, К. В. Паливода, В. А. Поляченко обґрунтовують доцільність розробки й ухвалення Національної програми розвитку та фінансування будівництва житла як національного економічного пріоритету. Вони стверджують, що саме сучасна держава повинна активно сприяти розв'язанню житлової проблеми через інститути та інструменти. Питання розробки державної стратегії розвитку сфери житлового будівництва та інвестиційного забезпечення розвитку будівельного комплексу розкрито у наукових працях А. Беркути, С.Бушуєва, Л. Довгань, О. Кухленка, В.Любарова, О. Оксанича, Т.Сидорченко. Проблеми управління інвестиційним процесом та інноваційною діяльністю у будівництві досліджувались П.Бубенко, А.Воробйовою, Г. Ковалевським.

Постановка завдання:

- обґрунтувати концептуальні основи вдосконалення державної політики як інструменту стимулювання розвитку житлового будівництва;
- визначити принципи побудови механізму розвитку ринку житлового будівництва.

Виклад основного матеріалу. Організаційно-економічний механізм розвитку ринку житлового будівництва можна визначити як взаємодіючий комплекс нормативно-правових, економічних, організаційних, фінансових та інших методів і способів впливу на учасників ринку житлового будівництва, представлений у вигляді сукупності принципів, форм, методів та інструментів управлінського впливу на процес розвитку ринку житлового будівництва.

Призначення механізму розвитку ринку житлового будівництва полягає в цілеспрямованій взаємодії учасників ринку житлового будівництва за підтримки державних управлінських структур в інтересах досягнення намічених рубежів його перспективного соціально-економічного розвитку [5, с. 116].

Серед найважливіших принципів побудови механізму розвитку ринку житлового будівництва можна виділити наступні.

По-перше, це принцип "балансу інтересів". Слідування цьому принципу полягає в забезпеченні інтересів різних верств населення, підприємств і організацій різних форм власності, суб'єктів управління різного ієрархічного рівня.

Із принципом "балансу інтересів" тісно зв'язаний принцип "гласності", слідування якому передбачає своєчасне й повне інформування всіх учасників робіт про отримані результати та виникаючі проблеми.

У свою чергу, принцип "гласності" передбачає використання при побудові механізму принципу "моніторингу". Сутність цього принципу полягає в тому, що регіональні органи управління у ході реалізації стратегічного задуму розвитку його ринку житлового будівництва забезпечують розв'язання основних завдань регіонального соціально-економічного моніторингу: організації спостереження, одержання своєчасної, достовірної, повної й об'єктивної інформації про протікання на території регіону соціально-економічних процесів; оцінки й системного аналізу одержуваної інформації; виявлення причин, що викликають той або інший характер протікання соціально-економічних процесів, відхилення від ходу реалізації наміченої стратегії; розробки прогнозів розвитку ситуації й підготовки рекомендацій для органів самоврядування, спрямованих на подолання негативних і підтримку позитивних тенденцій [3].

До методів управління, які використовуються у процесі реалізації стратегії розвитку ринку житлового будівництва відносяться економічні, організаційно-розпорядчі, соціально-психологічні й правові. Аналіз досвіду управління на місцевому рівні показує, що ще в недавньому минулому використовувалися в основному організаційно-розпорядчі, тобто адміністративні методи. Сучасна ситуація, обумовлена реформуванням економіки, істотно змінила акценти у використанні тих або інших методів управління.

Існує безліч думок про принципи вдосконалювання розвитку тієї або іншої частини ринку житлового будівництва, представлених у роботах [1; 2; 4]. На нашу думку вони не в повній мірі відображають комплексний підхід до вдосконалювання механізму розвитку ринку житлового будівництва.

Пропонується використовувати наступні принципи вдосконалення організаційно-економічного механізму управління розвитком ринку житлового будівництва:

1. Принцип комплексності, що відображає необхідність гармонічної комбінації інтересів, цілей і потенціалів суб'єктів ринку житлового будівництва (влади, бізнесу й населення), їх цілеспрямованої спільної діяльності; ґрунтується на раціональному використанні форм і методів управління, механізмів розвитку й саморозвитку учасників регіонального ринку житлового будівництва.

Необхідною умовою забезпечення доступності житла для працездатного працюючого населення є максимальне стимулювання (платоспроможного) попиту при одночасному збалансованому збільшенні обсягів введення житла. Ріст обсягів житлового будівництва підвищить ефективність використання бюджетних коштів і для соціально незахищених верств населення.

2. Принцип ефективності, що передбачає перехід у міському і заміському житловому будівництві від забудови кварталів і мікрорайонів на вільних територіях до осередкової забудови житловими групами й окремими будинками з урахуванням містобудівної ситуації, архітектурного контексту й історичного вигляду місця, що повинне забезпечувати завершеність містобудівних ансамблів і можливе ущільнення забудови.

3. Принцип субсидіарності, що характеризує солідарну відповідальність учасників ринку житлового будівництва у формуванні сприятливих умов по реалізації громадянами прав на покупку (одержання) житла; реалізація даного принципу відображає місцевий характер проблем розвитку ринку житлового будівництва, що означає, що проблеми повинні вирішуватися там, де вони виникають, а "наверх" передаються тільки ті повноваження, які неможливо або неефективно здійснювати "унизу".

Розв'язати проблему доступності житла зможе система житлового фінансування, заснована на диференційованому підході до категорій громадян, що включає в себе інвестиційні плани розвитку комунальної інфраструктури територій, житлове будівництво; механізми надійного нагромадження коштів громадянами й довгострокове житлове кредитування в комбінації з адресною державною підтримкою. Кількість і розмір адресних житлових субсидій повинні бути тісно в'язані з можливостями бюджетів, пріоритетами соціально-економічного розвитку країни (у тому числі, демографічна й міграційна політика) і сімейними доходами.

4. Принцип науковості, що вимагає попередньої розробки й обґрунтування проектів ефективного розвитку ринку житлового будівництва (на різних рівнях) з урахуванням сучасних наукових досягнень і змін об'єктивних законів економічного розвитку; проходження даному принципу орієнтує систему управління розвитком ринку житлового будівництва на цілеспрямоване вирішення соціально-економічних проблем.

5. Принцип системності передбачає розгляд усіх учасників ринку житлового будівництва у взаємозв'язку й взаємодії один з одним; організація управління розвитком ринку житлового будівництва розглядається єдиним, цілісним соціально-економічним утворенням.

Загально визнаним фактом є те, що сучасний ринок нерухомості значною мірою являє собою рух фінансових потоків. Якщо фінансова політика держави на цьому ринку вибудована правильно, то економічний ефект неминучий.

6. Принцип синергії, що орієнтує на збільшення сукупного ефекту від результатів функціонування окремих учасників ринку житлового будівництва до величини більшої, ніж проста сума ефектів кожного з його учасників.

Національний житловий проект, це бізнес-проект, реалізований за участю бюджетних ресурсів на принципах державного-приватного партнерства (ДПП).

У цьому сенсі повчальний досвід Казахстану, де вже реалізується подібний державно-приватний бізнес-проект. У Казахстані інженерна інфраструктура фактично створюється на принципах ДПП.

Приватний забудовник одержує майданчики й здійснює будівництво за рахунок державного кредиту за погодженими з інвестором (державою) цінами, а потім реалізує побудоване житло за допомогою іпотечних кредитів, які видаються приватними банками, що викупляються Державною іпотечною корпорацією за рахунок коштів Пенсійного фонду за погодженою з ним ставкою. Усі фінансові потоки й строки пов'язані між собою.

Доступність житла забезпечується тим, що держава є специфічним інвестором: для нього прибуток – кількість забезпечених житлом родин. Крім того, вона розподіляє обтяження, пов'язані зі створенням інженерної інфраструктури, між покупцями конкретного житла і всією громадою, що проживає в даному муніципальному утворенні.

7. Принцип прозорості й демократичності в управлінні розвитком ринку житлового будівництва, що орієнтує на процеси гласності й відкритості процедури управління даним ринком, залучення громадськості до контролю над результатами функціонування ринку житлового будівництва, врахування інтересів населення при розробці й реалізації житлових проектів.

Як видно з розгляду навіть далеко не повного переліку проблем, які існують у житловій сфері, головною перешкодою на шляху їх розв'язання є недостатня інвестиційна активність. Економічний ефект у житловій сфері здатна дати тільки правильно вибудована фінансова політика держави, спрямована на:

- реальне підвищення доступності житла для всіх категорій громадян, незалежно від їхніх доходів;
- розвиток ринкових відносин у житловій сфері, що забезпечують динамічне й одночасно збалансоване збільшення пропозиції житла й платоспроможного попиту на нього.

Отже, розв'язання перерахованих завдань лежить у площині як державного, так і приватного інвестування через механізми:

- бюджетного фінансування будівництва соціального житла (для незаможних громадян);
- залучення довгострокових фінансових ресурсів на створення сектору орендного житла;
- державної підтримки у формі адресних житлових субсидій окремих категорій громадян;
- іпотечного житлового кредитування, що включає механізми рефінансування організацій, що надають іпотечні кредити (позики), за

рахунок залучення довгострокових ресурсів з фінансових ринків, у тому числі акумульованих у пенсійній системі;

- нагромадження коштів громадянами на цілі будівництва й придбання житла (ощадно-позичкові каси, будівельні ощадкаси і т.д.);

- інвестування й кредитування (у тому числі, за рахунок коштів громадян) будівництва житла.

Повернення коштів здійснюється за рахунок продажів, у тому числі продажів за допомогою іпотечних кредитів; залучення ресурсів для інвестування й кредитування створення комунальної інфраструктури; інвестування в розвиток бази будіндустрії.

У цьому випадку державні ресурси відіграють лише роль катализаторів інвестиційних процесів, знижують ризики вкладень і підвищують їхню привабливість, зменшують майнові диспропорції серед різних верств населення й, тим самим, зменшують соціальну напруженість, підвищуючи політичну стабільність суспільства. Як наслідок, вони створюють сприятливі умови для наступних вкладень.

Отже, розв'язати клубок проблем, які обплутали ринок житлового будівництва, можна шляхом вироблення, послідовного впровадження й реалізації державної житлової політики, що цілком залежить від погодженості дій усіх гілок влади на національному, регіональному й місцевому рівнях.

У якості об'єкта регулювання державної політики у сфері житлового будівництва виступає ринок житла й житлові інвестиції. У західній економічній науці механізм реалізації державної економічної політики в житловій сфері досліджується економікою суспільного сектору, економікою міста, новою інституціональною економікою. Державне регулювання житлової сфери передбачає процес створення інституціонального середовища на основі інституціоналізації відносин власності в сфері житла. Держава повинна створювати правові інструменти, що полегшують економічний розвиток. Це означає таку зміну правових інститутів, яка б дозволила зробити володіння власністю повсюдним і безперечним, коли кожен міг би бути впевнений в одержанні законних вигод від вкладення капіталу.

Роль держави в системі житлового інвестування полягає, насамперед, у створенні інституціональних умов розвитку даної системи на основі таких інститутів як надійні права власності, правовий захист контрактів, воля підприємництва. Житлова політика являє собою сукупність форм і методів державного впливу на житлову сферу – житлове будівництво й ринок житла – для досягнення певних цілей і передбачає розробку концепції, форм і методів державного впливу.

У процесі суспільного виробництва житла виникають різні зовнішні ефекти. До позитивних зовнішніх ефектів відноситься формування інфраструктури житла – яка неминуче супроводжує будь-яке будівництво житлової мережі комунікацій, доріг, елементів міського благоустрою, екологічних одиниць (парки, сади й сквери), розгалуженої мережі

побутових послуг. Позитивні зовнішні ефекти виникають на рівні житлової будівлі й на рівні мікрорайону й району, коли житло виступає як елемент архітектури, міського ландшафту і формує загальне обличчя міста, підвищуючи споживчі якості житла й рівень життя в цілому. Негативні зовнішні ефекти пов'язані з якістю житла і проявляються в підвищенні відсотка низькоякісного житла й посиленні його соціальних наслідків. Класичним прикладом негативного зовнішнього ефекту на ринку житла є ситуація, коли старе житло не тільки саме падає в ціні, але й знижує вартість навколишніх будівель.

Особливістю функціонування ринку житла виступає також процес «фільтрації», прояв якого вимагає державного втручання. Процес фільтрації характеризується двома тенденціями: з одного боку, скороченням кількості житлових послуг із часом, що обумовлено фізичним зношуванням, технологічним старінням і зміною моди на житло, а, з іншого боку – скороченням доходу мешканців, коли те саме житло послідовно займають різні родини, причому дохід кожної наступної родини менше попередньої, у зв'язку із чим вимоги до кількості і якості житлових послуг зменшуються.

Житлова політика, таким чином, повинна поєднувати принципи бюджетного фінансування й ринкового саморегулювання. Державне регулювання ринку житла й процесів житлового інвестування є об'єктивно необхідним в умовах ринкової економіки. Відповідно до теорії суспільного сектору державне регулювання житлових інвестицій набуває форми державних екстерналій на ринку житла, які виступають у наступних формах:

- явних (прямих) екстерналій, які створюються у грошовій формі (житлові дотації, субсидії, субвенції, соціальні виплати) або у формі безкоштовних житлових послуг і безкоштовного житла (суспільні блага);
- економічних (непрямих) екстерналій, обумовлених втручанням держави в економіку за допомогою реалізації державою відповідної діяльності як імперативного суб'єкта ринку;
- адміністративно-правових екстерналій, пов'язаних з діяльністю держави як законодавця (охорона прав власності, фінансова система, тобто система формальних інститутів).

Державні економічні екстерналії реалізуються за допомогою житлових програм, що виступають однією з форм регулювання ринку житла й впливу на інвестиційний процес у житловій сфері. Механізм реалізації житлової політики містить у собі наступну систему форм і методів державного впливу. У ринковій економіці державна житлова політика розвивається за двома напрямками: політика стимулювання пропозиції житла і політика стимулювання попиту з метою підвищення попиту на житло з боку бідних і середніх домогосподарств.

Політика стимулювання пропозиції реалізується через будівництво державного житла й здійснюється у формах:

- капітальних субсидій: державне житло може будуватися за рахунок випуску цінних паперів, звільнених від оподатковування, після їхньої оплати державою житло стає власністю муніципалітету;
- субсидій по експлуатації житла для покриття різниці між квартплатою й фізичними витратами експлуатації житла;
- субсидій на ремонт і відновлення старих будинків;
- відбору мешканців: держава встановлює обмеження (зверху) доходу мешканців, які мають право користуватися державним житлом.

Будівництво муніципального житла знижує попит на приватне житло для родин з низьким доходом. У короткостроковій перспективі всі споживачі житла виграють від будівництва державного житла: одні родини переселяються в субсидовані державні будинки, інші менше платять за аренду житла в приватному секторі. У довгостроковій перспективі зниження квартплати внаслідок будівництва державного житла приводить до зниження прибутковості приватного, тому пропозиція низькоякісного житла на ринку падає, що сповільнює процес фільтрації. Реакція ринку приватного житла виражається в зменшенні обсягів нового приватного будівництва, уповільненні житлової фільтрації, а відхід з ринку низькоякісного житла підсилюється. На наш погляд, в Україні напрям будівництва державного житла використовується явно недостатньо.

Альтернативою будівництву муніципального житла виступає субсидування приватного житла. Державне субсидування будівництва є розповсюдженим методом нівелювання негативних зовнішніх ефектів функціонування ринку житла й одним з основних елементів державного регулювання. Крім розповсюджених індивідуальних житлових субсидій субсидіюється будівництво інфраструктури, окремі види кредитних інститутів, ставка урядової позики для кредитних інститутів, існують субсидовані гарантії й страхування. Податкові пільги, державні гарантії, страхування й інші елементи стимулювання не відносяться безпосередньо до субсидування, однак полегшують кредитування для позичальників і збільшують доступність кредиту, в силу чого можуть розглядатися як субсидування.

Висновки. Таким чином, головна роль у реалізації сучасних завдань у рамках житлової політики приділяється ринковим суб'єктам діяльності, що створюють товари й послуги в житловій сфері, а також забезпечують інфраструктуру ринку житла. Прийняття законодавчих і нормативно-правових актів, реалізація заходів кредитно-фінансової, податкової, антимонопольної політики повинні бути спрямовані на усунення бар'єрів на шляху конкуренції, входження на ринок нових підприємців, підтримку розвитку малого й середнього бізнесу, зниження ризиків підприємницької діяльності в житловій сфері.

Органам державної влади і місцевого самоврядування повинна бути надана науково-методична допомога в підготовці нормативних актів з питань житлової політики в межах компетенції відповідних органів, що й конкретизують положення державної житлової політики. Це включає

розробку модельних договорів соціального найму і найму державного й муніципального житлового фонду, правил і процедур, пов'язаних з обліком громадян, що першочергово потребують поліпшення житлових умов і т.д.

Використані джерела інформації :

1. Антонюк В. П. Формування та використання людського капіталу в Україні: соціально-економічна оцінка та забезпечення розвитку : монографія / В. П. Антонюк. –Донецьк, 2007. –348 с.
2. Ачкасов А.Е. Стратегія регулювання зайнятості населення України. Теорія і практика. / А.Е.Ачкасов. – Житомир, 2002. – 512 с.
3. Введення в експлуатацію житла [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт держ. ком. статистики України. - Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua> (04.05.2009)
4. Економіка України: інвестиційно-інноваційні проблеми розвитку : [монографія]/ За ред. В. Ф. Беседіна, А. С. Музичука. – К.: НДЕІ, 2006. – 552 с.
5. Ісаєнко Д.В. Державна політика у сфері забезпечення стійкого функціонування будівельної галузі/ Д.В.Ісаєнко // Актуальні проблеми державного управління – 2010. – № 1(37). – С.115-121.

Рецензент: Корецький М.Х., д.держ.упр., професор.

УДК:351

Литвин О.П.,
к.ю.н., професор,
декан юридичного факультету
Академії муніципального управління

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЗАХИСТОМ БЕЗПЕКИ ДОВКІЛЛЯ, ЯК СКЛАДОВА РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена проблемі державного управління захистом екологічної безпеки, як складової реформування державної влади в Україні. Дано поняття екологічної безпеки. Визначена роль і місце деліктів абстрактної і деліктів конкретної небезпеки, як правопорушень проти екологічної безпеки, передбачених статтями 236-244, 251-253 КК України тощо.

Статья посвящена проблемам государственного управления экологической безопасности, как составной части реформы государственной власти в Украине. Дано понятие экологической безопасности. Определена роль и место деліктов абстрактной и деліктов конкретной опасности, как правонарушений, предусмотренных статьями 236-244, 251-253 УК Украины и т.п.

The legislation enrrrently in force in sphere of responsibility for such crimes, forseed by articles 236-244, 251-253 of Criminal code of Ukraine was analysed; afteev what it was suggested to call them: "Crimes against ecological security"

Постановка проблеми. Провести комплексне дослідження існуючих проблем державного управління захистом екологічної безпеки, як складової національної безпеки України. Запропонувати класифікацію правопорушень проти екологічної безпеки; сформульовані поняття кожної