

3. Тридід О., Азаренкова Г. Фінансова архітектура як узагальнювальна характеристика організації взаємодії фінансових потоків. / О. Тридід, Г. Азаренкова // Вісник УБС НБУ. - № 1 (4), 2009. – с. 7-12.
4. Корнеєв В. Еволюція і перспективи фінансового ринку України. / В. Корнеєв // Економіка України. – 2007. – №9. – С. 21-29.
5. Ключник В.М. Особливості становлення державного регулювання фондового ринку України. // В.М. Ключник // Електронний документ. – Електронний адреса: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/2/09.pdf>.
6. Василенко А.В. Генезис державного регулювання страхового ринку України в контексті зарубіжного досвіду / А.В. Василенко // Актуальні проблеми економіки. – 2006. – № 82 (62). – С.14–22.
7. Соболев Р.Г. Сутність державного регулювання страхової діяльності в Україні / Р.Г. Соболев – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/>.

Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.упр., професор.

УДК 351.82:332.12

Клименко А.В.,

здобувач Академії муніципального управління

АНАЛІЗ МОДЕЛЕЙ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ

В статті визначено, що існуючі моделі житлової політики регіонів спрямовані на збереження житлового фонду; на відновлення житлового фонду; орієнтовані на стимулювання житлового будівництва. На противагу цим моделям запропоновано модель, що спрямована на стимулювання пропозиції житла.

В статье определено, что существующие модели жилищной политики регионов направлены на сохранение жилищного фонда, на восстановление жилого фонда; ориентированы на стимулирование жилищного строительства. В противоположность этим моделям предложена модель, направленная на стимулирование предложения жилья

The article states that existing models of housing policy areas aimed at preserving the housing stock, the restoration of housing, aimed at stimulating the housing. In contrast to these models proposed model, which aims to promote the availability of housing.

Вступ. Найважливішим напрямком соціально - економічного розвитку територіальної громади є реформування житлового сектору місцевої економіки, що створює необхідні умови для проживання й життєдіяльності людини. Провідними галузями в складі даної сфери є житлове будівництво й житлове господарство, які забезпечують відтворення й зміст житлового фонду. В Україні рівень розвитку житлової сфери не відповідає пропонованим вимогам; покладені на неї завдання виконуються далеко не повною мірою, що в значній мірі впливає на зниження якості життя населення. У зв'язку із цим житлова проблема залишається однією із самих гострих соціальних проблем.

Протягом тривалого часу житлова сфера міст перебувала в складі державного сектору економіки, одержавши в радянський період значний розвиток. У другій половині ХХ століття в країні була споруджена величезна кількість житлового фонду. У той же час якість житлових будов і рівень їх експлуатації залишалися низькими. Більшість громадян одержувала нове житло безкоштовно, по черзі, а плата за нього й комунальні послуги не відповідали витратам на його зміст.

Загострення житлової проблеми й незадовільний стан справ у житловій сфері більшості великих міст визначають необхідність корінного реформування й глибоких перетворень житлової системи. Найважливішими цілями житлової реформи є збільшення кількості й удосконалювання якості житла, поліпшення житлових умов населення, зниження бюджетного навантаження на утримання житлового фонду міста. Досягнення цих цілей вимагає ретельного пророблення основних напрямків і заходів міської житлової політики. На наш погляд, отримати позитивні зміни у забезпеченості населення житлом високої якості, можна найбільше ефективно стимулюючи пропозицію житла, як за допомогою нового житлового будівництва, так і здійснюючи процес реконструкції й збереження вже побудованого житлового фонду.

Оцінюванню стану окремих складових житлової політики регіонів присвячені праці П.Т. Бубенка, З.В. Герасимчук, В.П. Дубіщева, О.М.Коваленка, О.В. Кухленка, Л.Г.Левіта, Ю.М.Манцевича, Г.І.Онищука, В.І. Пили, П.С. Рогожина, В.І. Торкатюка, Л.М. Шутенка.

Постановка завдання. Розробити модель житлової політики регіонів, що спрямована на стимулювання пропозиції житла.

Результати. За загальне регулювання житлової проблеми й розв'язання житлових питань у більшості країн відповідальні органи місцевого самоврядування, як найбільше близькі населенню, а разом з тим менші по території й тому здатні до більш ретельного й детального володіння інформацією про реальний стан проблеми. Представляється необхідним розробити модель житлової політики в основі якої лежать інструменти, спрямовані на стимулювання пропозиції житлового фонду.

Модель житлової політики міста може бути представлена як сукупність трьох взаємозалежних видів діяльності (напрямків): як діяльність, спрямована на збереження житлового фонду; як діяльність, спрямована на відновлення житлового фонду; як діяльність, орієнтована на стимулювання житлового будівництва.

У своїй основі дана модель спирається на системний підхід до економічного розвитку, у якому об'єкти управлінського впливу мають цілий ряд особливостей, до яких можуть бути віднесені:

- 1) надзвичайно великі фізичні розміри об'єктів;
- 2) велика різноманітність елементів, з яких складається об'єкт;
- 3) інтенсивна взаємодія між окремими елементами;
- 4) різноманітність взаємодії об'єктів з навколишнім середовищем;

5) довгий строк життя об'єктів при високій вартості складових його елементів і їх відносної інертності;

6) наявність в об'єкті ряд властивостей, що ріднять їх з організмами (періоди зародження, зрілості);

7) просторовий характер елементів об'єкта й зв'язків, для яких надзвичайно важливу роль відіграє поняття «центральність - периферійність», «суміжність-ізолюваність», які змінюються часом самі і суттєво впливають на зміну всіх параметрів системи.

Просте перерахування цих властивостей говорить про складність прийняття рішення щодо таких об'єктів. У цьому випадку мова йде про складну систему, яку являє собою сучасна житлова сфера.

Дуже точне визначення складній системі дала Е.С. Вентцель: «Складна система - це система, для якої повна інформація про всі її ланки, її керуючий центр не тільки не потрібна, але й шкідлива». Визначення показує, що впоратися зі складністю можна тільки за рахунок спеціально організованого «незнання» системи. Неповнота моделі дозволяє «стиснути» уяву про систему до обсягу, доступного для розуміння й прийняття рішення.

Американський системолог Р. Акофф затверджує, що будь-яка велика система складається із двох частин: тривіальної більшості й життєздатної меншості. Визначення останнього і є завдання моделювання складної системи. «Наше знання системи, - зауважує він, - зворотно пропорційно числу факторів, які ми використовуємо при її описі». Інакше кажучи, моделі систем, що оперують величезним числом факторів, є ознака малої вивченості системи й недостатньої продуманості рішень стосовно неї.

Разом з тим, керування об'єктами високої складності само по собі являє складну систему, побудовану на принципах ієрархічності. Тому проекти реформування житлового сектору принципово неостаточні й вимагають періодичного перегляду - коректування. А тому, їхня специфіка полягає в тому, що спрямовані вони не стільки на досягнення кінцевого результату в матеріальному втіленні, скільки на регулювання діяльності, пов'язаної з формуванням предметного середовища.

У підсумку, модель житлової політики, спрямована на стимулювання пропозиції житла може бути представлена у вигляді структури, яка представлена на рис. 1.

1. Важливою зміною житлової політики стала орієнтація на розвиток іпотечного кредитування. Тим самим вона придбала суттєво більшу соціальну базу, оскільки завдяки іпотеці поліпшення житлових умов стане можливим для широких верств населення.

При безумовній важливості такого зрушення в житловій політиці її результати поки залишаються скромними через складність на ділі змінити систему інвестування засобів у будівництво житла й створити іпотечний ринок. У цей час проблема полягає в тому, щоб знайти стабільне джерело ресурсів для досягнення динамічного розвитку житлового будівництва.

Загальновідомим фактом є й те, що іпотека - потужний інструмент стимулювання платоспроможного попиту, який випереджає пропозицію житла в 2-3 рази.

При однобічному підході до вирішення житлових проблем, непропрацьованості концептуальних основ і принципів розв'язання житлової політики держави не вдасться. Тому, поряд з розвитком іпотеки повинні знайти своє застосування й інші способи підвищення доступності житла як, іпотечні облігації. Це механізм житлового фінансування, заснований на залученні коштів громадян і юридичних осіб шляхом випуску іпотечних облігацій. Облігаційні позики - традиційний і широко розповсюджений у світі спосіб запозичення для регіональних і місцевих органів влади.



Рис. 1. Модель житлової політики на регіональному рівні, яка направлена на розширення пропозиції житлового фонду

Можна виділити наступні основні цілі випуску іпотечних облігацій: фінансування поточного дефіциту місцевого бюджету; погашення раніше розміщених боргових зобов'язань (рефінансування заборгованості); забезпечення комерційних банків, інвестиційних інститутів і інших фінансових структур високонадійними зростаючими резервними активами,

що не знецінить їхній капітал; фінансування власних місцевих програм і капіталомістких проектів. Особливо привабливі такі позики з метою вирішення житлових проблем, розвитку місцевої інфраструктури.

Перший в Україні випуск іпотечних облігацій в 2007 році здійснив «Укргазбанк, що відзначило вихід України на європейський ринок іпотечних облігацій з обсягом операцій у два трильйони доларів [5].

2. Земля є самим надійним об'єктом іпотеки, оскільки при її раціональному використанні вона з часом не зношується, як інші об'єкти нерухомості, а навпаки – її вартість постійно зростає. Однак іпотека землі в Україні практично відсутня.

Розвиток іпотеки землі знаходиться на початковому етапі, оскільки передумовою переходу до земельної іпотеки є наявність розвиненої системи власності на землю. Згідно із Законом України «Про іпотеку» іпотека не поширюється на земельні ділянки, які знаходяться в державній і комунальній власності. Крім того, є проблема забезпечення достовірності цін на земельну ділянку.

Чинне законодавство недостатньо регулює відносини щодо іпотеки земельних ділянок. На нашу думку, Закон України «Про іпотеку» також не врегулював ці відносини у тій мірі, яка потрібна в практичній діяльності банків. Він містить усього декілька положень, які стосуються іпотеки земельних ділянок. Так у ст. 15 цього Закону вказано, що іпотека земельних ділянок сільськогосподарського призначення здійснюється відповідно до цього Закону. Заборони та обмеження щодо відчуження і цільового використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення, встановлені Земельним кодексом України, є чинними при їхній іпотеці. Реалізація переданих в іпотеку земельних ділянок сільськогосподарського призначення при зверненні стягнення на предмет іпотеки здійснюється на прилюдних торгах. Покупцями земельних ділянок сільськогосподарського призначення можуть бути особи, визначені Земельним кодексом України. Нарешті, дія цього Закону не поширюється на земельні ділянки, які перебувають у державній чи комунальній власності і не підлягають приватизації [1].

Цивільний кодекс України дещо розширив можливість іпотеки земельних ділянок не тільки як самостійних об'єктів, а й як приналежність головної речі – наданих в іпотеку будівель і споруд.

У ч. 5 ст. 6 Закону України «Про іпотеку» передбачено також правило, що якщо в іпотеку передається земельна ділянка, на якій розташовані будівлі (споруди), які належать іпотекодавцю на праві власності, така земельна ділянка підлягає передачі в іпотеку разом із будівлями (спорудами), на якій вони розташовані. Після звернення стягнення на передану в іпотеку земельну ділянку, на якій розташовані будівлі (споруди), що належать іншій, ніж іпотекодавець, особі, новий власник земельної ділянки зобов'язаний надати власнику будівлі (споруди) такі ж умови користування земельною ділянкою, які мав іпотекодавець.

Перспективи розвитку іпотеки в Україні суттєво залежать від законодавчого забезпечення, економічного зростання, стабільності цін і обмінного курсу національної валюти, удосконалення фінансово-кредитної системи й розвитку ринку нерухомості, у тому числі й ринку землі. Відпрацьований механізм застави нерухомості й емісія на її основі іпотечних цінних паперів дозволять мобілізувати заощадження населення й спрямовувати їх на розвиток перспективних галузей економіки [2; 4].

3. 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. 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 в 15% [3].

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 знаходитися під жорстким державним контролем.

4. На теперішній час держава підприємствам, що займаються будівництвом житла не надає податкових пільг, що призводить до значного зростання собівартості житла. В проекті Податкового планується внесення норми по відміні сплати податку на додану вартість (ПДВ) на будівельні роботи при зведенні виключно доступного житла. Учасники будівельного ринку України вважають, що ухвалення законопроекту, що припускає відміну сплати ПДВ компаніями, що будує житло по договорах пайового будівництва, дозволить здешевити вартість житла на первинному ринку до 20%, якщо уряд зможе захистити права і споживачів, і забудовників.

5. Пропонуємо Верховній Раді України проект Містобудівного кодексу України, який у собі об'єднує три основні закони: Закон України "Про основи містобудування", Закон України "Про архітектурну діяльність", Закон України "Про планування і забудову територій". Цей Кодекс установлював би загальні правові та організаційні засади

провадження містобудівної діяльності в Україні і спрямований на створення та підтримку повноцінного середовища життєдіяльності людини, на узгодження державних, громадських і приватних інтересів під час планування та забудови територій.

Розроблений проект Містобудівного кодексу регулює державне управління у сфері територіального планування і забудови територій, нормування, ведення архітектурної і будівельної діяльності.

Ефективність Містобудівного кодексу полягає у тому, що він розвиває положення профільних законів України "Про діючі основи містобудування", "Про планування і забудову територій", "Про архітектурну діяльність", "Про будівельні норми". Містобудівний кодекс має відмінність від вищезгаданих нормативно-правових актів і приведення окремих положень інших профільних законів у відповідність з кодексом.

Проект кодексу також закріплює рекомендаційний характер всіх рішень, винесених на засіданнях архітектурно-містобудівних рад адміністративно-територіальних одиниць, а також Вищої архітектурно-містобудівної ради.

Документом передбачається діяльність у сфері планування і забудови територій саморегульованих професійних організацій. Передбачається, що такі організації повинні мати в своєму складі не менше 150 членів-суб'єктів господарювання і можуть здійснювати сертифікацію фахівців в своїй галузі, а також вирішувати суперечки між своїми членами використовуючи механізм третейського суду.

Кодекс також регламентує питання територіального планування на загальнодержавному і регіональному рівнях, реконструкції територій, а також правила забудови і містобудівне зонування територій. Зокрема, положення документа передбачають виділення на території населеного пункту низки територіально-планувальних зон: зони суспільно-ділової і комерційної діяльності, житлової зони, виробничої зони, зони невиробничої діяльності (охорона здоров'я, освіта, спорт, соцстанови), зони спецпризначення (оборона, аеропорти, кладовища), комунально-складські зони, зони рекреації, а також зони перспективної забудови.

Крім того, зареєстрований в парламенті документ регулює питання нормування, ведення архітектурної і будівельної діяльності, що стосуються, у тому числі, правил затвердження проектної документації, забудови і прийняття об'єкту будівництва в експлуатацію. Серед іншого, документ пропонує закріпити обов'язкове страхування відповідальності проектувальника під час проектування складних об'єктів і об'єктів, пов'язаних з масовим перебуванням людей. Затвердження переліку таких об'єктів і мінімальних ставок страхових внесків пропонується покласти на Кабінет міністрів.

6. У Містобудівному кодексі прописується також Генеральна схема планування території України, яка розробляється на розрахунковий термін, який складає 20 років.

7. Перелік заходів, використаних для розв'язання житлової політики на регіональному рівні відносяться до заходів небудівельного характеру. Розбіжність між вартістю квартир у будинках одного типу, але розташованих у різних районах міста, означає, що крім вартості самої квартири в її оцінці є й інші фактори (місце розташування, екологія, вигляд мікрорайону тощо). Деякі з них підлягають зміні лише в обмежених межах (місце розташування), інші (архітектурний вигляд) дозволяють досить широко варіювати показники якості.

Одним з найбільш важливих є фактор місця розташування: центрального або периферійного. Географічно змінити його неможливо, але оскільки для населення пріоритетним є не метрична відстань, але час доступності методом, що компенсує, може стати метод розвитку транспортної системи: формування комплексної системи швидкісного рейкового транспорту (метро, трамвай, приміська залізниця); підвищення якості рухливого складу; організація керування транспортними потоками, розробка системи керування міським суспільним транспортом; поліпшення зв'язку мікрорайонів зі станціями метро.

Другим важливим фактором зміни заходу центральності - периферійності є розміщення масового житла щодо потенційних місць праці для населення.

8. З 1 січня 2008 року відповідно до Закону України від 16.05.2007 №1026-V "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та сприяння інвестиційній діяльності у будівництві" – державний архітектурно-будівельний контроль здійснюється на засадах єдиної виконавчої вертикалі Державною архітектурно-будівельною інспекцією – урядовим органом державного управління у складі Мінрегіонбуду та створеними територіальними органами. Держархбудінспекцією сформовано 27 територіальних інспекцій – це інспекції державного архітектурно-будівельного контролю в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі.

Реформована система державного архітектурно-будівельного контролю є дієздатною та спроможною забезпечити виконання поставлених перед нею завдань. Разом з тим під час проведених перевірок Мінрегіонбудом, Генеральною прокуратурою України, Рахунковою палатою, результатами слухань Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності взаємодії Державної архітектурно-будівельної інспекції з правоохоронними та контролюючими органами держави в містобудівній сфері, плануванні та забудові територій, в організації роботи інспекції виявлені численні недоліки.

Висновки. В статті існуючі моделі житлової політики регіонів представлені як сукупність трьох взаємозалежних видів діяльності (напрямків): як діяльність, спрямована на збереження житлового фонду; як діяльність, спрямована на відновлення житлового фонду; як діяльність,

орієнтована на стимулювання житлового будівництва. Дані моделі спираються на системний підхід до економічного розвитку, у якому об'єкти управлінського впливу мають цілий ряд особливостей, до яких можуть бути віднесені: надзвичайно великі фізичні розміри об'єктів; велика різноманітність елементів, з яких складається об'єкт; інтенсивна взаємодія між окремими елементами; різноманітність взаємодії об'єктів з навколишнім середовищем; довгий строк життя об'єктів при високій вартості складових його елементів і їх відносної інертності; наявність в об'єкті ряд властивостей, що ріднять їх з організмами (періоди зародження, зрілості); просторовий характер елементів об'єкта й зв'язків.

На відміну від цих моделей пропонується наступна модель, що спрямована на стимулювання пропозиції житла. В ній використовуються фінансово-економічні інструменти, які стимулюють зростання пропозиції житла: іпотечні облігації як інструмент житлового фінансування, іпотека земельних ділянок, як засіб розвитку інфраструктури житлового будівництва, обмежування рентабельності будівних компаній як фактор підвищення доступності житла, зниження податків на будівництво житла як інтенсифікатор пропозиції житла. Для її реалізації необхідні законодавчо-проектні методи, що ініціюють зростання пропозиції житлового фонду: прийняття Містобудівного Кодексу України, розробка Генерального плану планування території, застосування небудівельних способів розв'язання житлової політики, удосконалення методів будівельного нагляду.

Використані джерела інформації:

1. Осипенко І.М. Реорганізація управління житлово-комунального господарства регіону : монографія / І.М. Осипенко ; НАН України; Інститут економіко- правових досліджень. – Донецьк, 2004. – 185 с.
2. Письмаченко Л.М. Державне управління у галузі житлового і комунального господарства: проблеми та шляхи їх вирішення / Л.М. Письмаченко // Економіка та держава. – 2009. – № 4. – С. 74–76.
3. Рыбалка А.Т. Особенности реформирования жилищно-коммунального хозяйства и функции местного самоуправления / А.Т. Рыбалка // Менеджер. – 2010. – № 3. – С. 45–50.
4. Тищенко А.Н. Проблемы реформирования жилищно-коммунального хозяйства / А.Н. Тищенко, Т.П. Юрьева, С.Ю. Юрьева // Бизнес-Информ. – 2006. – № 5. – С. 57–61.
5. Чернышов Л.Н. Формирование рыночных отношений в жилищно-коммунальном хозяйстве. Проблемы, перспективы / Л.Н. Чернышов. – М. : Международный центр финансово-экономического развития, 2011. – 253 с

Рецензент: Драган О.І., д.держ.упр., доцент.