

hypercomplex dynamic systems (HDS). They are built on system universals (invariants) and suitable for the description of objects of varying complexity and qualitative variety. Taking into account what C. Bailey warned, the most suitable for today is the theory of HDS.

УДК 351: 332. 87

ДЕРЖАВНІ ПРОГРАМИ ЖИТЛОВОГО БУДІВНИЦТВА ЯК ЗАСІБ МОДЕРНІЗАЦІЇ СФЕРИ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

КУЦ Я.В.,
здобувач кафедри публічного
управління та менеджменту
організацій,
Чернігівський національний
технологічний університет

У статті розглянуто інструменти впливу держави в сучасних умовах на ринок житлового будівництва. Визначено особливості реалізації відповідних державних програм, що мають максимально враховувати інтереси споживачів, у той же час забезпечуючи й інтереси будівельних організацій.

Ключові слова: державні програми, державне регулювання, житлово-комунальне господарство.

В статье рассмотрено инструменты влияния государства в современных условиях на рынок жилищного строительства. Определены особенности реализации соответствующих государственных программ, имеющих целью максимально учитывать интересы потребителей и также обеспечивать интересы строительных организаций.

Ключевые слова: государственные программы, государственное регулирование, жилищно-коммунальное хозяйство.

The article is devoted to consideration of how the state in modern terms can influence on such specific market as housing market. The features of realization of the corresponding government programs, which must maximally take into account interests of consumers at the same time providing interests of construction organizations, are determined.

Keywords: government programs, government regulation, housing and communal services.

Постановка проблеми. В умовах ринкової економіки окрім підтримки і розвитку власне ринкових інститутів, держава, проте, може і повинна здійснювати ту чи іншу політику, спрямовану на розвиток економіки. При цьому потрібно враховувати, що існують три напрями, по яких може здійснюватися

зростання виробництва, а саме: розширення виробництва за рахунок невживаних або надлишкових потужностей; будівництво нових підприємств, тобто розвиток виробничих потужностей; реконструкція виробництв, модернізація устаткування і впровадження нових прогресивних технологій.

За «звичайного», послідовного розвитку продуктивних сил використовуються всі три напрями; за активізації виробництва, викликаного поживленням на споживчих ринках, розширюються і потужності, забезпечуючи зростання очікуваного попиту; а в періоди спаду споживання і насичення попиту, виробники, як правило, прагнуть замінювати старе устаткування, змінюють технології та види продукції, модернізують виробництва. Виходячи з цього розробляються і відповідні державні програми економічного розвитку. Проте в умовах глобальної фінансової та економічної кризи в першу чергу слід концентрувати обмежені фінансові ресурси на тих напрямках, які максимальною мірою здатні завантажити потужності, ослабити проблему безробіття і підвищити зростання прибутків населення. Вважається, що основними такими напрямками є розвиток загальної інфраструктури.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням розробки і реалізації житлових програм присвячено роботи таких авторів, як С. Булгаков, Н. Вікторов, Л. Євенко, С. Казанцев, П. Кларк, В. Підлесних, В. Рапопорт, Р. Стоун, В. Титов, С. Фінкель, Ф. Франчук, І. Ямада та ін. Проте в усіх цих роботах дана проблематика розглядається в умовах стабільного, некризового функціонування економіки.

Метою статті є розгляд особливостей державних програм житлового будівництва як засобу модернізації сфери житлово-комунального господарства.

Виклад основного матеріалу досліджень. Програми є частиною загальніших стратегій розвитку економіки, чітко конкретизованими і забезпеченими усіма необхідними ресурсами, що є продуктами державного планування, в чому наша держава має великий досвід, оскільки раніше, в централізованій (адміністративній) системі, державні програми займали досить велике місце. Найбільш відомі програми – це ДЕЕЛРО (ГОЭЛРО), реалізована в 20-х роках, і Продовольча програма 1980-х років, що так і залишилася, на жаль, невиконаною. Окрім цих програм, в колишньому СРСР було близько 120 програм розвитку, частина яких була реалізована, частина була на шляху до реалізації, а частина – так і залишилася на папері. Основна причина того, чому програми не реалізовувалися полягала в тому, що вони не вписувалися в систему планування і розподілу фондів, що склалася, іншими словами вони не були забезпечені ресурсами і їх виконання мало декларативний характер [3]. Проте, говорити про державні програми як про абсолютно нове явище було б невірно. Та і невдалий досвід не означає, що сам по собі програмний підхід до управління економічними процесами дискредитований і його потрібно відкинути. Тут важливо забезпечити необхідні умови реалізації програм, оскільки програма завжди працюватиме, якщо:

- існує воля до її реалізації в особі певного державного керівника;
- існує механізм відповідальності за її виконання або невиконання;
- програма складена відповідно до можливостей її ресурсного і правового забезпечення;
- існують механізми, які примушують учасників програми реалізовувати її

найбільш ефективними методами [2].

Тому чи розглядається ринкова або адміністративна система, питання про програму обов'язково повинне включати вольовий аспект і відповідальність (тобто ті категорії, які більшою мірою мають політичний характер), – повинні бути суб'єкти, які мають владу і волю реалізовувати певний економічний курс, спрямований на зростання добробуту населення. Звичайно, визначаючи той чи інший курс розвитку, державні органи повинні оцінювати, з певною мірою точності, можливості його реалізації, а також шляхи, напрями і засоби, які потрібні для цього, оскільки прийняти курс – це найпростіше. Складніше – це оцінити час на його реалізацію, а ще складніше – забезпечити ресурси, необхідні для цієї реалізації і привести в дію механізми, необхідні для цього.

В цьому випадку також може виявитися корисною програма, оскільки, будучи конкретною, вона може визначити, які ресурси і як слід використовувати, які ринкові й адміністративні механізми слід використовувати для реалізації визначених цілей і як слід поступати, якщо реалізація зустріне ті чи інші труднощі.

Як б не була програма, в якій би сфері вона не реалізовувалася, існують певні, загальні для всіх, вимоги, виходячи з яких повинні формуватися і механізми регулювання державними програмами. Основні з цих вимог такі:

повинно існувати джерело або джерела фінансування програми; таким джерелом може бути і бюджет, але також важливим джерелом є кошти населення, тому завданням держави є їх залучення і забезпечення гарантії їх збереження;

реалізація програми повинна забезпечувати певну інтенсивність поворотних платежів; можна відмітити два основні джерела такого роду платежів: податкові надходження від виконавців програми і надходження, пов'язані з результатом реалізації програми, тобто “продажу” програмного продукту;

інтенсивність фінансування програми й інтенсивність поворотних платежів повинні знаходитися в таких співвідношеннях, за яких забезпечується мінімально допустима її ефективність [4].

Необхідно відмітити, що більшість індустріально розвинених держав вирішували проблему виходу з криз і депресій, відновлення темпів економічного зростання (США, Великобританія, Скандинавські країни) або проблему реорганізації економіки і відродження зруйнованого війною господарського організму (Німеччина, Японія) не лише і не стільки за рахунок непрямих заходів тонкого регулювання економічних процесів, а, головним чином, за рахунок правильного визначення масштабних державних інвестиційних програм і створення системи спеціалізованих інститутів (державних на початковому етапі), що безпосередньо запускали і здійснювали ці програми. Саме стратегічний вибір пріоритетних галузей і розробка та здійснення відповідних державних програм визначали підсумки і темп перетворень і подальшу динаміку економічного зростання.

Так, внаслідок недостатності капіталізації банківської системи в цілій низці країн (Японія, Південна Корея, Бразилія) упродовж тривалого періоду часу домінуючу роль в кредитно-фінансовій системі відігравали державні кредитні інститути (банки розвитку), які тимчасово заповнили бракуючу ключову ланку

господарського механізму і в той же час стали важелем державного впливу при стимулюванні розвитку перспективних високотехнологічних галузей промисловості. Надалі у міру стабілізації економіки і зростання приватних ринкових інститутів держава поступово скорочувала свою присутність.

Також часто при розвитку деяких пріоритетних програм розвитку галузей держава практично повністю створювала всю необхідну інфраструктуру шляхом вбудовування в ринковий механізм державних інститутів, що виступають безпосередніми суб'єктами ринку. Так, наприклад, в США при здійсненні запуску програми житлового будівництва, що передбачала як ядро систему сек'юритизованого іпотечного кредитування, як сполучної ланки фінансового ринку і ринку нерухомості, держава на первинному етапі взяла на себе виконання всіх функцій, що не надавалися на той момент ринком: організатора, гаранта, страховика, інвестора, посередника, арбітра і навіть макет-мейкера.

Програми розвитку житлового будівництва практично завжди були найважливішою складовою частиною загальнодержавних програм виходу з економічних криз різних країн в різні періоди часу. Пов'язано це з тим, що житловий ринок має специфічні характеристики, які визначають його особливе місце в економічному механізмі держави.

Говорячи про житлове будівництво необхідно відмітити, що воно має своїм виходом виробництво особливого, специфічного товару. В цілому, світова практика виробила лише дві основні форми реалізації житлового товару на відповідних ринках, а саме: придбання житла у власність і оренду житла.

Здавалося б, не настільки вже різноманітний ринок цього товару, проте це не зовсім так, оскільки житловий товар характеризується не лише квадратними метрами, а включає багато якісних показників, що характеризують його споживну вартість. Сюди можна віднести район забудови, стандарти якості житла, його тип і тому подібне. Тому будівництво визначає пропозицію найрізноманітніших товарів, що розрізняються також і за ціною.

Другий момент, якого слід торкнутися, це виробнича сфера. Житлове будівництво, як і інші види будівельного виробництва, є достатньою мірою матеріаломістким і ґрунтується на потужній машинобудівній та індустріальній базі. Адже саме ці галузі складають велику питому вагу в промисловості, тому можна однозначно стверджувати, що чим вище інтенсивність будівництва, тим ефективніше використовуються виробничі потужності індустріального сектора. У свою чергу, зниження цін забезпечує передумови для підвищення попиту на житло. Крім того, зростання завантаження індустріального сектора знижує безробіття і викликає зростання національного доходу, отже, і особистого доходу громадян. Таким чином, можна констатувати, що інтенсифікація житлового будівництва створює передумови для зростання попиту на житловий товар.

З іншого боку, виробничі процеси, обслуговуючі будівництво також забезпечують поворотні платежі, до яких належать [1]:

- податкові надходження до центрального і місцевого бюджетів;
- повернення коштів по короткострокових банківських кредитах;
- повернення фінансових коштів у формі податкових надходжень, пов'язаних з діяльністю по обслуговуванню житлових товарів;
- поворотні фінансові ресурси, пов'язані із страхуванням майна і житлового

товару.

Таким чином, реалізація житлової програми створює, з одного боку, пропозицію товару, а з іншого – попит на нього. Тому з боку держави повинні докладатися певні зусилля, що забезпечують такий вплив на ринок, за якого попит і пропозиція прагнуть до вирівнювання. В термінах відомих кривих попиту/пропозиції це означає, що механізм державного регулювання житловими програмами має бути спрямованим на те, щоб зрушити криву пропозиції вниз, а криву попиту, навпаки, вгору. Це означає наступне:

По-перше, інтенсивність будівництва збільшується, тобто збільшуються відповідні соціально-економічні наслідки: зниження рівня безробіття та зростання ефективності виробництва. По-друге, як наслідок останнього чинника і ефекту масштабу зменшуються ціни всіх виробництв, обслуговуючих будівництво, отже, зменшується ціна одиниці житлового товару.

Необхідно звернути увагу, це те, що важливе значення для характеристики програм житлового будівництва має визначення того економічного середовища, у рамках якого вони повинні реалізовуватися. У зв'язку з цим слід зазначити наступні основні аспекти: фінансування, ціноутворення, формування конкурентного середовища. Звичайно, всі ці елементи ринку є взаємозв'язаними, але неможливо говорити про механізми регулювання без цих основних ринкових структур.

Програма житлового будівництва, як і будь-яка інша, неможлива без забезпечення її фінансовими ресурсами. Теоретично можна виділити такі їх джерела [6]:

- центральний або місцевий бюджет;
- банки;
- недержавні фонди і страхові компанії;
- вільні грошові кошти населення;
- іноземні позики.

Може здатися природним, що державна програма, зокрема житлова, повинна фінансуватися з держбюджету. Безперечно, що це джерело було б найбільш прийнятним. Проте розраховувати виключно на нього в нинішній ситуації обмежених надходжень і браку коштів на соціальні потреби навряд чи можливо. Банки концентрують великі грошові кошти, проте забезпечувати довгострокове фінансування програм житлового будівництва вони не стануть. Іноземні позики, в принципі можливі, більше того, умови надання зарубіжних позик часто набагато вигідніші, ніж на вітчизняному фінансовому ринку, однак надання таких позик обов'язково пов'язане із заставними зобов'язаннями, на що далеко не всі місцеві органи влади, на жаль, зможуть вирішитися. У цій ситуації залишаються тільки два джерела: грошові кошти населення та ресурси недержавних фондів і страхових компаній.

В принципі, з точки зору управління житловою програмою, для держави є байдужим, яке джерело використовувати. Так, можна випустити цінні державні папери і залучити грошові кошти населення. Проте з точки зору загальної стабільності грошового обігу та зміцнення ринкових інститутів представляється доцільнішим використання тих же вільних грошових коштів громадян, але через такі інститути, як страхові компанії і особливо недержавні фонди. Причини тут наступні [5]:

законодавство, принаймні, традиційних ринкових держав, обмежує сферу застосування ресурсів названих компаній таким чином, що вони не можуть вкладати гроші в ризиковані проекти й операції, навіть, якщо вони можуть принести великі прибутки; це природно, оскільки закони прагнуть максимальною мірою захистити громадян від втрат, пов'язаних з вкладками в ці структури;

держава, як правило, використовує ці структури для операцій з цінними державними паперами, тобто вони беруть участь в регулюванні грошової маси і процентної ставки; подібні операції не приносять великих дивідендів цим структурам, але їхній рівень дуже стабільний і надійний, що дозволяє здійснювати надійні виплати по зобов'язаннях;

як наслідок перших двох причин, недержавні фонди і страхові компанії мають у своєму розпорядженні «довгі» і дешеві гроші, які держава може використовувати для реалізації своїх програм, у тому числі, і житлового будівництва.

На превеликий жаль, поки в нашій країні вказані ринкові інститути розвинені дуже слабо. Держава приділяє їм мало уваги, а недобросовісна поведінка багатьох їхніх керівників відштовхує клієнтів. Тим часом, без цих інститутів ефективність житлових програм буде невисокою. Отже, потрібне формування надійних механізмів організації відповідних недержавних фондів і страхових компаній. Так, на наш погляд, в окремих випадках, при суворому контролі та підтримці з боку держави страхових організацій, а може і недержавних фондів, примусове страхування житла, я, наприклад, автомобілів не є порушенням демократичних принципів і його існування значно полегшить реалізацію програм житлового будівництва.

Важливою частиною реалізації житлових програм є іпотечне кредитування, у зв'язку з чим спрямування навіть невеликих обсягів бюджетних ресурсів для рефінансування іпотечних кредитів може стати каталізатором інвестиційного процесу в цій сфері. Тому державна програма житлового будівництва як ядро повинна містити не цифрові показники обсягів будівництва, а етапи створення цілісної організуючої системи іпотечного кредитування. Роль держави в створенні та розвитку системи іпотечного кредитування не повинна (особливо на етапі становлення) обмежуватися тільки регулюючими і контрольними функціями. Держава повинна узяти на себе всі функції (інвестора, страховика, гаранта, оцінювача, емітента-позичальника та ін.), необхідні для запуску системи, до тих пір, поки не з'являться інші, недержавні, інститути, здатні самостійно підтримувати і розвивати систему іпотечного кредитування.

В результаті навіть незначне збільшення попиту і пожвавлення ринку нерухомості відразу призведе до розкручування інвестиційної спіралі в суміжних галузях, що негайно викличе зростання виробництва цементу, залізо-бетонних виробів, металоконструкцій, будівельної і транспортної техніки, виробництва скла, продукції деревообробки та ін. За оцінками фахівців вкладення однієї грошової одиниці в іпотечне житлове кредитування дає від 2 до 3 одиниць приросту ВВП [7].

Ще одним важливим моментом, на якому необхідно зупинитися, є проблема ціноутворення в будівельній галузі. З точки зору виробників, тобто будівельних фірм, основними складовими ціни є: вартість земельної ділянки,

витрати будівельного комплексу, амортизація і прибуток. Крім того, за рішенням місцевих органів влади можуть виникати додаткові складові ціни. Зокрема: сплата до спеціального фонду міського бюджету на розвиток житлового будівництва 5% витрат з будівництва загальної площі цих будинків; сплата пайової участі на розвиток інфраструктури міста; будівництво комунальних інженерних мереж; сплата коштів МНС у розмірі 2,5% від опосередкованої вартості вбудовано-прибудованих приміщень і паркінгів на розвиток та зміцнення матеріально-технічної бази; сплата на користь служб пожежної охорони 1% від розрахункової кошторисної вартості будівництва об'єктів; відрахування коштів на будівництво об'єктів соціальної сфери та ін.

Дійсно, здійснюючи будівництво, виробники оплачують придбання вартості землі під будівельними майданчиками. Зрозуміло, що вона буде включена в кошторис і тією чи іншою мірою впливатиме на вартість житлового товару. Деяка інша ситуація з амортизацією, яка з точки зору державних органів управління житловими програмами може розглядатися як частина поворотного потоку. Зрозуміло, практично це можна реалізувати тільки у рамках закону, тобто договірних стосунків між державними органами і будівельними фірмами, оскільки просто вилучити амортизацію держава не може.

Остання складова – це прибуток. Як і відносно амортизації, держава зацікавлена в тому, щоб ця складова ціни працювала або на житлову програму, або на інші подібні програми. Звичайно, у тому випадку, якщо у держави є пріоритети відносно розвитку тих чи інших галузей.

З точки зору споживача вартість житлового товару включає, в принципі, ті ж самі складові, відмічені вище. Сюди обов'язково (і це природно) включена плата за землю. Проте далі існують відмінності залежно від форми оплати житла. Так, якщо воно отримується відразу, то споживач оплачує всі витрати по будівництву і прибуток будівельних фірм. Якщо ж споживач придбає житловий товар у кредит, то до його витрат, як звичайного покупця, додаються виплати відсотків по іпотечному кредиту.

На які ж елементи вартості житла можуть робити вплив державні органи управління житловими програмами? Якщо вартість землі визначається ринковим механізмом попиту та пропозиції, і земельні ділянки знаходяться в приватній власності, то у держави дуже мало можливостей для впливу на цю частину вартості житла, хіба що вона зможе якимось чином компенсувати плату за землю громадянам з невисокими доходами. Але якщо держава є власником землі, то вона може продавати ділянки за різними цінами і, таким чином, перерозподіляти надходження від плати за землю на користь малозабезпечених громадян.

Якщо ж земля не продається державою, що також можливо, хоча і недоцільно, все одно вона може встановлювати різні такси плати за землю і, таким чином, понизити вартість одних видів житлових товарів за рахунок інших. У тому випадку, коли продаж здійснюється у формі оренди, можливості державного регулювання розширюються. Держава може встановлювати різні норми амортизації житла, підвищуючи або знижуючи цю складову вартості. Вона також може, як відзначалося, регулювати плату за комунальні послуги по обслуговуванню житла.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, з усього

викладеного вище можна зробити висновок, що стосовно програм житлового будівництва у держави є можливості управляти як попитом, так і пропозицією товару в цій сфері.

Однак залишаються ще дві складові витрат, які лягають серйозним тягарем на споживачів житла: виплати по іпотечному кредиту і витрати обслуговування, тобто те, що називається комунальними платежами. Зрозуміло, що відносно останніх держава повинна проводити політику їх зниження, для того, щоб зробити товар, що продається, привабливішим, і єдиний можливий в ринкових умовах шлях до цього – це створення конкурентного середовища стосовно експлуатації житлових будинків. Що ж до можливості держави впливати на процентну іпотечну ставку, то, як показує вітчизняний досвід, існує низка механізмів такого впливу, що дозволяє здійснювати гнучкіше управління попитом на житловий товар. До них належать:

- утворення Державної іпотечної установи, основним завданням якої є залучення коштів на пільгове іпотечне кредитування населення за зниженою процентною ставкою;
- надання пільгових іпотечних кредитів на будівництво (придбання) житла, – на сьогодні діє 3 такі програми кредитування: для молоді, для індивідуальних сільських забудовників та для педагогічних і науково-педагогічних працівників;
- часткова компенсація процентної ставки за отриманими в комерційних банках іпотечними кредитами, – така програма діє для молоді;
- встановлення пільги з оподаткування громадян податком з доходів фізичних осіб шляхом надання права на отримання податкового кредиту для тих, хто сплачує відсотки за користування кредитом на придбання житла.

Даний напрямок дослідження, на нашу думку є досить перспективним і вимагає подальших наукових розробок.

Література:

1. Булгаков С.И. Инвестиционное обеспечение экономического развития: Капитал, вложения, строительный комплекс, проектирование [Текст] / С.И. Булгаков, С.В. Казанцев, С.М. Финкель. – Новосибирск : ВО «Наука», 2003. – 186 с.
2. Кинг У. Стратегическое планирование и хозяйственная политика. [Текст] / У. Кинг, Д. Клиланд. – М. : Прогресс, 1982. – 418 с.
3. Кульман А. Экономические механизмы. [Текст] / А. Кульман. – М. : Экономика, 2003. – 377 с.
4. Соколинский В.М. Государство и экономика [Текст] / В.М. Соколинский. – М. : Финансы и статистика, 2007. – 134 с.
5. Стан будівель та споруд незавершеного будівництва на 1 січня 2012 року: Статистичний бюлетень [Електронний документ] // офіційний сайт Держстату – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
6. Ченери К. Экономика межотраслевых связей [Текст] / К. Ченери, П. Кларк. – М. : Изд-во иностранной литературы, 1992. – 272 с.
7. A Guide to developing a municipal affordable housing strategy / Prep. by: R. Tomalty [et al.] for CMHC. – Ottawa : CMHC, 2006. – 267 p.

The article shows the importance of research in the field of state regulation of housing and communal services. In particular, attention is focused on state programs that improve the quality of life of the population as a whole. In Ukraine, there is a need for efficient functioning of the housing and communal services sector, and housing construction may partially solve the problem of state regulation of housing and communal services.

The tools of the state influence on the housing market in the historical retrospective and in modern conditions, namely, the programs of socio-economic development, which to a large extent have not been implemented, are considered. In addition, the world-wide experience of the reorganization of the economy and the revival of the economic mechanism are systematized. It consists in the correct identification of large-scale public investment programs, the creation of special institutes that directly launch and implement these programs.

The peculiarities of realization of domestic state programs, which take into account the interests of consumers as much as possible, as well as the interests of construction organizations, are determined. It is proved that the program can be implemented under the following conditions:

- if there is a will to be implemented by the head of state;
- when there is a mechanism for responsibility for execution or non-fulfillment;
- the program is compiled taking into account resource possibilities and legal support;
- when there are mechanisms that force the program participants to implement it with the most effective methods.

It is substantiated how the state bodies can influence the pricing of housing construction and exploitation of housing stock. So, the cost of housing is affected by a number of factors: the cost of land, labor, construction materials, depreciation costs, interest payments on mortgages, etc. As for the cost of housing maintenance (housing and communal services), the state should pursue a policy to reduce it. The only way to do this in a market environment is to create a competitive environment for organizations that provide residential housekeeping services.