

шляхом створення різноманітних державних і недержавних фондів підтримки науково-інноваційної діяльності та залучення коштів вітчизняних підприємств і комерційних структур, у тому числі, великого бізнесу, у сферу наукових досліджень і розробок за умови створення для них сприятливих умов (організаційно-правових, податкових, кредитних та ін.) щодо фінансування наукової, науково-технічної діяльності, яка слугує основним фундаментом інноваційних перетворень у країні.

Література:

1. *Базилевич В.* Інтелектуальна власність / В. Базилевич, В. Ільїн. – Режим доступу : http://pidruchniki.com.ua/18540516/ekonomika/stanovlennya_institutu_intelektualnoyi_vlasnosti_ukrayini.
2. *Гончаров Ю.* Науковий потенціал як фактор розвитку інноваційно-інвестиційної системи України / Ю. Гончаров, А. Касич // Управління економікою: теорія і практика. – 2011. – С. 42–51.
3. Наукова та інноваційна діяльність в Україні: статистичний збірник. – К. : ДП “Інформаційно-видавничий центр Держстату України”, 2011. – 282 с.
4. Статистичний щорічник України за 2010 рік / за ред. О. Г. Осаулєнка. – К. : Державний комітет статистики України, 2011. – 560 с.
5. *Шалабанов А. К.* Практикум по економетрике с применением MS- Excel / А. К. Шалабанов, Д. А. Роганов. – Казань : ТИСБИ, 2008. – 53 с.
6. *Шалабанов А. К.* Эконометрика: учебно-методическое пособие / А. К. Шалабанов, Д. А. Роганов. – Казань : ТИСБИ, 2004. – 198 с.

Надійшла до редколегії 22.06.2012 р.

УДК 351.778.5

О. М. НЕПОМНЯЩИЙ

**ЖИТЛОВІ СУБСИДІЇ ЯК ВАЖЛИВИЙ ЕЛЕМЕНТ
ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ**

Розглянуто житлові субсидії як елемент житлової політики, який суттєво впливає на її ефективність у сучасних умовах, а також їхні види та особливості впровадження і управління. Запропоновано систему субсидій, яка позитивно сприймається і інвесторами, і виробниками, і споживачами житла, що сприяє розвитку житлового сектора в цілому.

Ключові слова: державна житлова політика, ефективність житлової політики, житловий сектор, житлові субсидії.

The article is devoted to examination of housing subsidies as element of housing policy, which sufficiently influence on its efficiency in modern conditions.

Their features and types are examined. On this basis the subsidies system is proposed, which positively regarded by investors, producers and customers of dwelling, that helps to the development of housing sector as a whole.

Key words: public housing policy, housing policy efficiency, housing sector, housing subsidies.

Багатьма ключовими акторами в житловому секторі проблема житлових субсидій (і пов'язана з нею проблема оподаткування житла) вважається центральною проблемою житлової політики. І хоча інші елементи житлової політики також важливі, саме субсидії і податки є тими інструментами, які дозволяють урахувувати в ній не лише економічні, але і соціальні аспекти, що робить житлову політику ефективною і справедливою, дозволяючи протистояти ринковим невдачам.

Відтак, рішення про надання житлових субсидій і їх види є виключно політичними. Так, у двадцятому столітті ці рішення часто приймалися, виходячи з такого: бажання побудувати планове суспільство; потреби відновити міста, розорені війною; наявності “надлишок”, вироблених зростаючим економічним процвітанню; здійснення урядових витрат, спрямованих на запобігання спаду економічної активності тощо [4].

Нині на рішення, що стосуються житлових субсидій (утім, як і інших субсидій, а також податків), впливають такі чинники, як прагнення зменшити бюджетний дефіцит, здійснювати прозору і відповідальну бюджетну політику; заклики до фінансової ощадливості; тенденції передачі частини державних і комунальних послуг приватному сектору; втручання міжнародних організацій (Всесвітній банк, Міжнародний валютний фонд тощо); глобальні виклики; передача повноважень від центрального на місцевий рівень; громадське розчарування в здатності програм соціального забезпечення ефективно перерозподіляти прибутки і суспільне багатство [5]. Тобто житлові субсидії були і залишаються важливим елементом житлової політики. Саме це й обумовлює актуальність даної статті.

Питанням надання житлових субсидій та управління ними присвячено праці низки дослідників, зокрема таких, як Б. Артем'єв, С. Василенко, Б. Грінчель, Дж. Гелбрейт, І. Каюда, К. П'ю, М. Федотова, П. Хіллс, Д. Шепелев та ін. Проте слід зазначити, що дослідження житлових субсидій знаходиться все ще на зачатковій стадії, оскільки небагато відомо (а те, що відомо, є контраверсійним) про ефективність і результативність різних видів житлових субсидій.

Тому метою статті є визначення того, яким чином різні види субсидій впливають на різних акторів у житловому секторі.

Кожен вид субсидії є соціальним експериментом, який повинен вимірюватися і оцінюватися відносно його ефективності, щоб у разі потреби можна було внести відповідні корекції, проте, на жаль, небагато субсидій було піддано такому систематичному дослідженню, спрямованому на те, щоб переконатися в їхній ефективності та результативності, і в тому, що існує зворотний зв'язок, який дозволяє вносити необхідні корекції [8].

У цілому виділяють три різні групи житлових субсидій:

1. “Субсидії пропозиції”, спрямовані на виробників, кредиторів і власників житла.
2. “Субсидії попиту”, спрямовані на мешканців як споживачів житла і житлових послуг.

3. “Субсидії контролю” у формі встановлення лімітів відносно орендної плати, ціни на нерухомість або процентних ставок, спрямовані як на виробників, кредиторів і власників, так і споживачів житла і супутніх послуг [6].

Найважливіший аспект житлових субсидій – це те, що вони можуть і дійсно змінюють поведінку споживачів і виробників, впливаючи на ціни житла і житлових послуг. Тому фактично житлові субсидії розробляються і надаються для впливу на поведінку ринку нерухомості, щоб змінювати його відповідно до політичних цілей. Неокласична економічна теорія бачить необхідність у державній житловій політиці як результат ринкових невдач, а саме невдачі автономних взаємодій акторів в житловому секторі з метою задоволення їхніх базових інтересів та інтересів суспільства в цілому. Опис типової ринкової невдачі наводиться у відомій роботі Ф. Енгельса “Житлове питання”: “Сьогоднішній дефіцит житлового фонду є специфічною інтенсифікацією поганих умов житла робітників в результаті раптового припливу населення у великі міста, колосального збільшення орендних плат і перенаселеності, що все ще збільшується, в індивідуальних будинках, і, в цілому, неможливості знаходження місця проживання” (*пер. наші – О. Н.*) [3, с. 21].

Серйозний і хронічний дефіцит житлового фонду, недоступне житло і житло, невідповідне стандартам, “це три типові ринкові невдачі, які часто вимагали державного втручання в тій чи іншій формі. Ці ринкові невдачі полягають у тому, що ринок не в змозі забезпечити базову соціальну норму – наявність доступного житла, що задовольняє певним стандартам. Але ці ринкові невдачі можуть зумовити три принципово різні цілі житлової політики: збільшення виробництва житла, підвищення доступності житла, або покращання житлових умов. Різними є і шляхи досягнення цих цілей. Так, збільшення виробництва житла вимагає спрямування більшої кількості ресурсів у житлове будівництво; підвищення доступності житла може бути досягнутим через будівництво житла для незаможних або зниження вартості житла; покращання житлових умов може бути досягнутим через модернізацію старих будівель, підвищення прибуткової частини бюджетів домогосподарств або збільшення кількості приватних домовласників, що бажають вкладати кошти в це покращання.

У зв’язку з цим виникає таке запитання: чи потрібні житлові субсидії для досягнення зазначених цілей або можна обійтися без них? Тим паче, що, на думку деяких авторів, проблеми житлового сектора необхідно вирішувати в ширшому контексті загальноекономічних проблем: зростання ВВП, перерозподілу прибутків, підвищення рівня зайнятості населення, створення робочих місць, стимулювання заощаджень, скорочення дефіциту і збалансованості бюджету тощо [2]. Тому сумнівно, що житлові субсидії в будь-якому виді є “корисною” формою перерозподілу прибутків або скорочення соціальної нерівності.

Інші автори стверджують, що ключі до досягнення зазначених цілей слід шукати в навколишньому середовищі житлового сектора, зокрема, в регуляторній і фінансовій політиці відносно житлового сектора, що може сприяти більшій різноманітності та більшій доступності житла за допомогою ліквідації певних перешкод і обмежень [7]. Звичайно, немає сумніву, що використання різних регуляторних і фінансових інструментів є ефективнішим, ніж надання субсидій. Проте навіть якщо всі штучні обмеження будуть ліквідованими і пропозиція житла за обсягом задовольнятиме попиту, залишаться невирішеними дві проблеми: доступності та прийнятності житла. Нестача доступності може бути охарактеризованою як нестача здатності платити за житло, тоді як нестача прийнятності може бути охарактеризованою як нестача готовності платити за житло. І якщо розв'язання другої проблеми знаходиться, радше, в ринковій площині, то розв'язання першої проблеми є неможливим без державного втручання.

Можна сформулювати два основні аргументи на користь державної підтримки у формі прямих житлових субсидій, що надаються на додаток до інших заходів і соціальних програм, які підвищують здатність людей платити за житло. Перший аргумент спирається на твердження багатьох дослідників про те, що житло є суспільним благом, і держава повинна сприяти адекватній забезпеченості житла, оскільки це лежить у площині не лише довгострокових інтересів окремих індивідів і сімей, але і інтересів суспільства в цілому. Останнє обумовлене, зокрема, тим, що недостатня забезпеченість житлом негативно впливає на багато чинників, такі як якість життя, соціально-економічна стабільність, рівень злочинності тощо.

Другий аргумент на користь надання державою житлових субсидій базується на тому факті, що пов'язана з житлом бідність посилює і множить інші нерівності. Як пише П. Хіллс, негативні аспекти нашого життя, “хвороби, вандалізм і злочини, расова ненависть, самотність, розпад сімей, “ посилюються і примножуються нестачею житла та поганими житловими умовами. Місцеві громади, в яких присутній серйозний дефіцит хорошого житла, як правило, не забезпечують своїм членом необхідного доступу до охорони здоров'я, освітніх і рекреаційних ресурсів, до ринку праці та ринкових можливостей. Нестача хорошого житла, таким чином, є не лише наслідком, але і джерелом бідності. Тому покращання житлових умов, зокрема, через надання державних субсидій, є ефективним засобом у боротьбі з бідністю в цілому [6, с. 13]. Проте при цьому слід пам'ятати, що відносно субсидій “більше” не завжди означає “краще”. Урешті-решт, щоб надавати субсидії, необхідно звідкись брати кошти для цього, наприклад, підвищуючи податки або вводячи нові, такі як “податки на розкіш”.

В ефективно функціонуючому житловому секторі інвестиції в житло не мають бути менш (чи більш) прибутковими, ніж будь-які інші інвестиції, споживачам повинно бути все одно, володіють вони своїм житлом або орендують його, а виробникам житла повинно бути все одно, будують вони його для продажу або для оренди і для якої соціальної групи. Іншими словами, житлові субсидії і податки не повинні порушувати баланс інвестицій у житло,

баланс між різними видами житла, і вони повинні дозволяти споживачам житла вибирати вільно між його володінням та орендою.

Існує декілька питань, відповіді на яких дозволяють оцінити субсидії, що надаються, їх ефективність і результативність:

1. Чи є субсидії прозорими і вимірними?

2. Чи дійсно витрати, що передбачені субсидіями, кінцеві і передбачувані? Якщо це не так, то бюджети можуть піддаватися непередбачуваним ризикам.

3. Чи є субсидії стійкими до інфляції? Якщо це не так, то субсидії можуть ставати регресивними і втрачати з часом свою ефективність.

4. Чи є субсидії життєздатними, якщо використовуються в масштабах усієї держави? Оскільки ресурси для надання субсидій обмежені, то перевагу слід віддавати тим з них, які дають позитивний ефект у масштабах усієї держави, а не окремих територій. Тим паче, що в цьому випадку легше отримати і необхідну політичну підтримку. Звичайно, при цьому йдеться про державні субсидії, що не унеможлиблює надання спеціальних місцевих субсидій з місцевих бюджетів.

5. Чи є субсидії прогресивними або, принаймні, не сильно регресивними? Одна справа визнати, що житлові субсидії не є ефективним способом перерозподілу прибутків, і зовсім інша – надавати субсидії, які сприяють подальшим диспропорціям у розподілі прибутків.

6. Чи можна ефективно управляти субсидіями? Витрати на управління субсидіями повинні складати незначну частину від загальних витрат програми субсидування, а разом з трансфертами мають бути істотно меншими, ніж отримувана користь.

Нарешті, є багато специфічних критеріїв для визначення того, чи є житлові субсидії ефективними і результативними відносно забезпечення досягнення цілей житлової політики, чи призводять вони до істотного покращення житла, чи збільшують вони доступність житла, чи збільшують вони кількість житла, чи збільшують вони доступ до фінансових ресурсів у житловому секторі, чи збільшують вони доступ до володіння нерухомістю, чи покращують вони умови проживання в бідних співтовариствах, чи сприяють вони наявності необхідної різноманітності житла?

З точки зору ефективної житлової політики відповіді на всі ці питання мають бути позитивними, проте слід урахувати, що не всі вони можуть бути такими одночасно. Так, істотна реконструкція дешевого житла (наприклад, “хрущовок”) може призвести до збільшення вартості й орендної плати такого житла і, таким чином, до зменшення його доступності.

Існує чотири типи суб’єктів, на яких спрямовані “субсидії пропозиції”: державні або муніципальні компанії (організації), які будують (чи забезпечують будівництво) соціального житла; приватні компанії, які будують приватне житло, що субсидується; некомерційні організації, які зайняті покращенням житлових умов в бідних районах, трущобах або гетто; індивідуальні домогосподарства або їх об’єднання (наприклад, кооперативи), що займаються будівництвом або покращенням свого житла.

Першими з цих субсидій виникли субсидії для будівництва соціального житла, яке знаходиться під управлінням регіональних або місцевих органів влади, що стало відповіддю на невдачу ринку забезпечити адекватне житло для всіх бажаючих. З часом соціальне житло стало невід'ємною складовою соціальної політики, разом з обов'язковою середньою освітою, медичним страхуванням, допомогою з безробіття, пенсіями за віком або інвалідністю, соціальною допомогою тощо.

Програми соціального житла, на відміну від програм масового будівництва, спрямовані виключно на бідних, і в багатьох країнах вони пов'язані з розв'язанням проблеми ліквідації трущоб. Крім того, часто соціальне житло будувалося на місці зруйнованих будівель або використовувалося як засіб підтримки будівельної промисловості, що знаходиться в занепаді. Наприклад, у США під час Великої депресії в 1930-ті рр. була створена спеціальна Адміністрація публічних робіт, яка займалася зносом трущоб і будівництвом там соціального житла для бідних [9]. Взагалі ж, фактично кожна країна в той чи інший час реалізовувала програми соціального житла як елемент соціальної політики, хоча також слід визнати, що в процентному відношенні загальна кількість соціального житла в більшості країн була і залишається незначною.

Альтернативою субсидуванню будівництва соціального житла є субсидування приватного сектора з метою стимулювання збільшення будівництва житла в цілому або конкретно для незаможних. Якщо держава вибирає такий підхід, то виникає проблема, яка полягає в тому, щоб управляти ринком відповідно до стратегії, яка, з одного боку, повинна гарантувати певні житлові стандарти і доступність, але з іншого – повинна забезпечувати прибутковість для приватних компаній.

“Субсидії пропозиції” по відношенню до приватного сектора можуть підтримувати як будівництво, так і оплату витрат, пов'язаних з експлуатацією житла. Так, будівельні субсидії можуть виступати у вигляді податкових кредитів, зниження або звільнення від податків, прямих грантів, не оподатковуваних облігацій, продажі землі за цінами нижчими за ринкову (як, наприклад, в Кореї), продажі будівельних матеріалів за заниженими цінами (як, наприклад, у Шрі-Ланці), звільнення від податків орендної плати домовласників тощо.

Перевагою надання “субсидій пропозиції” некомерційним організаціям, які зайняті покращанням житлових умов у бідних районах, є те, що в цьому випадку з великою вірогідністю плата за житло залишиться низькою, що субсидії будуть більш адресними, такими, що краще враховують потреби сімей з низьким доходом і особливих соціальних груп, а також рентабельнішими, особливо, якщо будуть зосередженими на відновленні або реконструкції житла, яке дешевше, ніж нове будівництво.

“Субсидії пропозиції” по відношенню до індивідуальних домогосподарств або їхніх об'єднань можуть включати будь-який з цих інструментів. Особливе значення тут мають гранти для реконструкції занепакої власності, які призводять як до істотних покращень житлових умов, так і до збільшення кількості житла.

Також важливою “субсидією пропозиції” в багатьох країнах, що розвиваються, стала безкоштовна передача публічної землі для будівництва житла нужденним людям. Це дозволило мільйонам людей з низьким доходом дістати доступ до мінімального житла, яке було з часом покращено і тепер складає велику частину житла людей з низькими і середніми прибутками в багатьох країнах.

Головна перевага “субсидій попиту” полягає в тому, що вони не впливають безпосередньо на виробництво житла. Головним аргументом на їх підтримку слугує теза про те, що виробництво і пропозиція житла будуть численнішими, а само житло менш дорогим, якщо держава відмовиться від спроб брати участь в цьому безпосередньо. Замість цього держава повинна здійснювати продуману регуляторну політику відносно будівництва і землекористування та надавати підтримку у вигляді інфраструктурного розвитку. В цьому випадку ринок житла дійсно стає ринком, а “субсидії попиту” дозволяють збільшити доступ до пристойного житла тим, хто не може здійснити це самостійно.

Основною “субсидією попиту” в промислово розвинених країнах, яка вже давно стимулює володіння нерухомістю з боку держави, є зниження суми, на яку нараховується прибутковий податок громадян, з урахуванням суми виплат за іпотечним кредитом. У більшості пострадянських країн основною “субсидією попиту” є зниження суми комунальних послуг з урахуванням прибутків громадян, різницю при цьому доплачує держава. Очевидно, що різниця в підходах обумовлена різним рівнем життя громадян промислово розвинених і пострадянських країн, проте і в першому, і в другому випадку громадяни отримують більший доступ до володіння житлом або його оренди.

Слід зазначити і те, що приватизація державного житлового фонду в багатьох країнах, особливо в Східній Європі та пострадянських країнах після 1990 р., породила таку форму субсидій, як безкоштовну передачу житла або його продаж за символічною ціною тим, хто в ньому проживав.

У цілому, структура житлових субсидій змінювалася за минулі три десятиліття відповідно до двох головних тенденцій: 1) відходу від державного житлового будівництва, зазвичай супроводжуваного приватизацією державного (муніципального) житлового фонду; 2) відходу від державного регулювання цін на житло, переходу до ринкових цін, зазвичай супроводжуваного збільшенням житлових допомог і будівельних грантів. Обидві ці тенденції знаходяться в руслі ринкового підходу, оскільки спрямовані не на пряме державне втручання в житловий сектор, а на надання підтримки при збереженні в той же час контролю.

Відхід від державного житлового будівництва став наслідком невдачі відповідної житлової політики. Іншим, більш матеріальним, наслідком можна також уважати масове залишення некомфортного і застарілого громадського житла його жителями (як це сталося, наприклад, в Східному Берліні) і поступова поява трущоб на місці житлових кварталів. У низці держав це стало серйозною соціальною проблемою, яку не можна вирішити шляхом повного зносу подібних проблемних зон, хоча багато з них були (і будуть) знесеними.

Важко говорити тому про повну відмову від “субсидій пропозиції”, які в цих ситуаціях в поєднанні з іншими соціальними проектами і програмами можуть сприяти відновленню і новому заселенню “проблемного” житла. При цьому, як відзначалося раніше, “субсидії пропозиції” краще за все управляються некомерційними громадськими організаціями і об’єднаннями домовласників, які несуть загальну відповідальність відносно створення життєздатного співтовариства. Відновлення та реконструкція існуючих житлових одиниць хоча і не завжди забезпечує високі житлові стандарти, проте в переважній більшості випадків менш витратне, ніж будівництво нового житла, тому це дійсно важливий аргумент для того, щоб надавати “субсидії пропозиції”.

Однак “субсидії пропозиції”, спрямовані на створення нового дешевого житла, є більш проблематичними. Звичайно, будівництво дешевого житла, незалежно від вартості землі, робочої сили або матеріалів, є привабливим для бідних громадян і додає “плюсів” політикам, які сприяють його будівництву. Проте, як відзначалося, подібне субсидування нового житла не обов’язково сприяє збільшенню кількості житла в цілому, оскільки створює несправедливу конкуренцію для приватного сектора. У той же час, як свідчить досвід, приватний сектор за відсутності “субсидій пропозиції”, але наявності “м’якої” регуляторної політики здатний істотно задовольнити попит у дешевому житлі.

Тому для будівництва нового житла все ж прийнятнішими є “субсидії попиту”, оскільки вони зменшують диспропорції на ринку житла, збільшують кількість житла, його різноманітність і привабливість, вони прозоріші та легше піддаються адмініструванню за менших витрат, дозволяючи при цьому в не меншій мірі, ніж “субсидії пропозиції” отримувати доступ до кращого житла людям з невисокими прибутками.

Таким чином, як можна бачити з викладеного вище, субсидії є дійсно необхідним і важливим елементом житлової політики. “Правильно підібрана” система субсидій, яка в оптимальній пропорції включає всі три види субсидій, – пропозиції, попиту і контролю, – позитивно сприймається і інвесторами, і виробниками, і споживачами житла, що сприяє розвитку житлового сектора в цілому. Визначення цього співвідношення в залежності від конкретної соціально-економічної ситуації має стати подальшим напрямком досліджень з даної проблематики.

Література:

1. *Гринчель Б. М.* Жилищная политика местных властей: уроки западно-европейского опыта / Б. М. Гринчель, Б. С. Жихаревич, Н. Е. Костылева. – СПб. : НАУКА, 2009. – 290 с.
2. Недоступне “доступне” житло. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16736481>.
3. *Энгельс Ф.* Жилищный вопрос / Ф. Энгельс. – Петроград : Петроградский совет рабочих и красноармейских депутатов, 1919. – 96 с.
4. *Freestone R.* From city improvement to the city beautiful / R. Freestone. – Sydney : Allen & Unwin, 2000. – 226 p.

5. *Galbraith J.* Economics and public purpose / J. Galbraith. – Boston : Jossey-Bass. – 2003. – 432 p.
6. *Hills J.* Unravelling Housing Finance: Subsidies, Benefits, and Taxation / J. Hills. – Oxford : Oxford University Press, 2001. – 234 p.
7. Housing sub-markets. – London : GLA, 2005. – 252 p.
8. *Kresl P. K.* The Competitiveness of Cities / P. K. Kresl, S. Balwant // Cities and the Global Economy Conference Paper. – Melbourne, 2004. – P. 107–154.
9. *Pugh C.* Housing in Capitalist Societies / C. Pugh. – London : The Royal Institution of Chartered Surveyors, 2000. – 366 p.

Надійшла до редколегії 29.02.2012 р.

УДК 351:342.7:303.725.37

Л. М. НОВАК-КАЛЯЄВА

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ТЕОРЕТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ІНФОРМАЦІЙНО-ТЕХНОЛОГІЧНИХ ВПЛИВІВ НА ФУНКЦІОНУВАННЯ СУСПІЛЬСТВА І ВЛАДИ

Досліджено окремі аспекти забезпечення прав людини в державному управлінні в умовах інформаційно-технологічних змін у сучасному суспільстві на глобальному та індивідуальному рівнях. Підкреслено неоднозначність наслідків інформаційно-технологічних впливів на свідомість людини, демократичні суспільні та державно-владні практики. Визначено завдання та напрямки розвитку державного управління у сфері забезпечення прав людини в цих умовах.

Ключові слова: права людини, державне управління, громадянське суспільство, позаурядові організації, влада.

A study of some theoretical aspects of human rights in government in terms of information and technological changes in modern society at the global and individual level. The ambiguity of the effects of information technology impacts on human consciousness, democratic society and public authorities practices are underlined in the article. Tasks and areas of public administration in the area of human rights are defined in these circumstances.

Key words: human rights, governance, civil society, NGOs, government.

Розвиток тенденцій до посилення процесів глобалізації та підвищення ролі прав людини в міжнародному та національному контекстах, домінування ідеї дотримання прав людини над міркуваннями політичної доцільності, задекларовані