

8. Задорожний Г. В. Собственность и экономическая власть / Г. В. Задорожний. – Х. : Основа, 1996. – 141 с.
9. Косова Т. Д. Інвестиційні аспекти приватизаційної політики / Т. Д. Косова, С. М. Повний // Економіка України. – 2005. – № 6. – С. 30–37.
10. Мерзляк А. Залучення іноземних інвестицій – один із стратегічних напрямів регіонального розвитку / А. Мерзляк // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. : Вид-во УАДУ при Президентові України, 2002. – Вип. 3. – С. 271–276.
11. Мескон М. Х. Основы менеджмента / М. Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури ; [пер. с англ.]. – М. : Дело ЛТД, 1994. – 702 с.
12. Мірошник І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії (Корупція: сугність, поняття, заходи протидії) / І. Мірошник. – К. : Атіка, 2001. – С. 113–116.
13. Павлишенко М. Роздержавлення та приватизація: новий погляд на проблему / М. Павлишенко // Економіка України. – 1994. – № 9. – С. 85–93.
14. Пасхавер О. Й. Перспективи приватного підприємництва в Україні: приватизація і зростання нового капіталу / О. Й. Пасхавер // Економіка України. – 2000. – № 4. – С. 31–39.
15. Радыгин О. Институциональные проблемы развития корпоративного сектора: собственность, контроль, рынок ценных бумаг / О. Радыгин, Р. Ентов. – М. : Ин-т экономики переходного периода, 1999. – 286 с.
16. Румянцев С. А. Приватизація та корпоративне управління (досвід зарубіжних країн) / С. А. Румянцев // Вісник Київського нац. ун-ту ім. Т. Шевченка. – К., 2001. – Вип. 48. – С. 30–31. – (Серія “Економіка”).
17. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000 – 2004 рр. : Послання Президента України до Верховної Ради України // Уряд. кур’єр. – 2000. – 28 січ. – С. 7.

Надійшла до редколегії 25.06.2012 р.

УДК 351.778.5

О. М. НЕПОМНЯЩИЙ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ

Розглянуто нормативно-правові аспекти державної житлової політики, що здійснюють вплив на її ефективність у сучасних умовах. Визначено їхні види, сфери застосування та особливості впровадження. Запропоновано сукупність державних заходів, що мають сприяти розвитку житлового сектора в цілому.

Ключові слова: державна житлова політика, нормативно-правові акти, житловий сектор, регуляторна політика, державні заходи.

The article is devoted to examination of legal aspects of housing policy, which influence on its efficiency in modern conditions. Their types, spheres and peculiarities of implementation are examined. On this basis the system of state activities is proposed, which has to help in the development of housing sector as a whole.

Key words: public housing policy, legal acts, housing sector, regulatory policy, state activities.

Право приватної власності на землю і житло – це наріжний камінь житлової політики в умовах ринкової економіки. А наявність однозначних і зрозумілих формальних (і неформальних) правил відносно придбання власності, її продажу, розвитку та використання мають критичну значущість у створенні передбачуваних і ефективних ринків житла. За відсутності таких правил житловий сектор стає заручником часто непередбачуваного політичного інтервенціонізму, що, як правило, негативно впливає на функціонування житлового сектора. У той же час, поза сумнівом, регуляторний режим був, є і буде одним з ключових елементів житлової політики. Але при цьому він не має бути однобоким, а враховувати інтереси всіх зацікавлених сторін. Повинна проявлятися турбота про охорону довкілля, потрібне зонування земель та існування будівельних норм, правил і стандартів, але все це не повинно перешкоджати реалізації прагнення людей до отримання доступного житла. Усе це й обумовлює актуальність даної статті.

Питанням нормативно-правового забезпечення житлової політики присвячено праці низки дослідників, зокрема таких, як Є. Гелеверя, Є. Жданко, Т. Качала, П. Кірієнко, О. Лотоцький, В. Омельчук, Р. Платт, К. Роуз, С. Файнштайн, В. Шмидт та ін. Проте в цих та інших працях здебільшого йдеться про часткові аспекти даного питання. Тому метою статті є визначення загальних підходів до нормативно-правового забезпечення реалізації державної житлової політики в сучасних умовах.

Як показує історія, закони і правила, що стосуються права власності на житло, часто чинили вплив на права власності в цілому, оскільки саме житло є найбільш важливим і найбільш поширеним видом приватної власності. У зв'язку з цим можна згадати, наприклад, ситуацію з масовою приватизацією житла в пострадянських державах в 1990 рр. або нинішні проблеми узаконення самовільних забудов і поселень у багатьох країнах, що розвиваються, “ усе це дало сильний поштовх до розвитку інституту приватної власності.

Право власності на землю та житло, які можуть бути як формальними, так і неформальними і які роблять людську поведінку в цій сфері передбачуваною, насправді вибудовують відносини не між людьми та їхньою землею і житлом, а між різними людьми. І в цьому сенсі право власності є соціальним інститутом.

Як соціальний інститут, що управляє відносинами між людьми, право власності визначає три головні форми власності: приватну власність, державну власність і спільну власність [5, с. 66]. У приватної власності є три основні особливості: винятковість, переміщеність і конституційні гарантії. При цьому

винятковість стимулює власників до найбільш прибуткового розміщення своїх активів; переміщеність стимулює до переміщення ресурсів від менш до більш ефективних власників; конституційні гарантії власності відділяють накопичення економічного багатства від накопичення політичної влади [5, с. 68].

Насправді, третя особливість стала результатом тривалої історичної боротьби людини з державою, що призвело до обмеження влади держави в питаннях власності взагалі та житла зокрема. Звичайно, це не означає, що право приватної власності є абсолютним і що держава не може обмежити його, наприклад, через вимоги до зонування, оподаткування або обов'язкове придбання для суспільного використання. Але це право захищене проти довільного "відбирання" власності державою без належної компенсації.

Право власності, за С. Педжовичем, містить такі чотири елементи: 1) право використовувати наявні активи (usus); 2) право отримувати користь з цих активів (usus fructus); 3) право змінювати форму і зміст активів (abusus); 4) право передавати всі або деякі з прав, визначених в п. 1, 2 і 3 іншим за взаємно погодженою ціною [Там же, с. 28].

Право приватної власності є важливим компонентом зовнішнього середовища реалізації житлової політики, оскільки сприяє підвищенню суспільного добробуту через активні дії індивідів. К. Роуз пояснює це таким чином: приватна власність заохочує власників до того, щоб витратити час і зусилля на розвиток і збільшення наявних ресурсів, пов'язаних з цією власністю [7, с. 105]. Крім того, ексклюзивний контроль над своєю власністю дає можливість власникам ідентифікувати інших власників, що дозволяє налагодити систему продажу або обміну власності, внаслідок чого власність до сукупної вигоди всіх з часом опиняється в руках найбільш ефективних власників. З цих причин приватна власність сприяє добробуту суспільства та дає його членам середовище, в якому ресурси використовуються, зберігаються і обмінюються якнайкраще.

Усе відмічене повною мірою відноситься і до приватної власності на житло. Оскільки власники житла мають довгостроковий інтерес, пов'язаний з його збереженням, вони вкладають кошти для його підтримки, ремонту, покращання тощо, на відміну від орендарів. Аналогічно в індивідуальних домовласників існує більше стимулів для турботи про свою власність, ніж у держави або місцевої влади відносно житла, що знаходиться в їх власності й управлінні. З цієї причини приватизація є дуже ефективною з точки зору підтримки житла в належному стані відповіддю на невдачі держави в цій сфері. Крім того, занепадаюче житло все ще складає значну частину від загального житла в багатьох країнах і його масовий знос не є кращим розв'язанням цієї проблеми. У той же час, успішна приватизація здатна забезпечити оновлення та покращання якщо не всього старого житла, то хоча б його значної частини.

Спільна власність на землю і житло також здатна викликати низку проблем, відсутніх за наявності приватної власності. По-перше, за спільної власності власники обмежені в праві вільного продажу своєї частини власності іншим суб'єктам. По-друге, власники можуть втрачати всі або частину прав

відносно своєї частини власності, коли покидають своє місце проживання, що обмежує їх мобільність. Можливо, це не так важливо в традиційних сільських громадах, але, безумовно, негативно впливає на міські громади.

Закони та правила, які визначають права власності, важливі для забезпечення інвестицій у житло, для операцій на ринках землі та нерухомості і для підвищення ефективності функціонування житлового сектора. Можна сказати, що вони є “мета-власністю” суспільства в цілому, і їх основне призначення полягає в забезпеченні суспільного блага. Але, на жаль, абсолютне право на приватну власність не може бути встановленим, не завдаючи збитку суспільному благу й основним соціальним нормам. Тому права приватної власності на землю і житло в тій чи іншій мірі мають бути обмежені державою з метою захисту суспільного блага. У цьому сенсі існують три типи прийнятних обмежень на вказані права: регулювання використання власності, правила придбання власності, правила оподаткування власності [1].

Регулювання використання власності повинне, передусім, обмежити можливість того, щоб спричиняти небезпеку здоров’ю, безпеці та добробуту співтовариства або суспільства в цілому. Зонування, обмеження відносно використання ґрунтових вод, контроль над викидами і шумом тощо – все це спрямовано на захист інтересів інших членів суспільства від зловживання правами власності. Важливо відмітити, що існують межі цьому регулюванню. Подібне регулювання стає дисфункційним, коли воно призводить до не виправдано високої вартості на землю і житлове будівництво або коли навпаки радикально знижує вартість власності.

Правила придбання власності мають бути такими, щоб громадськість зберегла право придбати будь-яку власність, яку вважає необхідною для суспільного використання. Коли виникає така суспільна потреба, приватні власники повинні розлучатися зі своєю власністю, отримуючи, проте, за неї справедливую ринкову ціну. Наприклад, це може бути в ситуації будівництва нової дороги, що проходить через низку приватних володінь. І якби не існувало права викупу приватної власності, то будь-який з власників міг би заблокувати цей суспільно-корисний проект, відмовившись продати свою ділянку або запитавши за нього завищену у багато разів ціну.

Що стосується оподаткування власності, то для цього існують дві основні причини. По-перше, надання адекватних інфраструктурних послуг з боку держави або місцевої громади для приватних власників не є безкоштовним. По-друге, збільшення вартості приватної власності прямо залежить від таких чинників, як розвиненість інфраструктури, розвитку і зростання громади, сусідства, стану довкілля, тобто від того, що є наслідком дій інших суб’єктів, а не самих власників. Тому справедливо, щоб власники, які отримують від цих дій додаткову вартість, платили відповідні податки.

Закони і регуляторні акти впливають на функціонування житлового сектора як з точки зору споживачів, так і виробників житла. Необхідно зазначити, що в промислово розвинених країнах питання регуляторної політики стало отримувати все більшу важливість з початку 1970-х рр. Оскільки уряди

поступово відмовлялися від інтенсивної участі в прямому виробництві та наданні публічних послуг, саме регулювання діяльності ринкових агентів стало питанням № 1 політичних порядків денних. Фактично, істотно змінився сам спосіб державного управління, що сталося як відповідь на посилення міжнародної конкуренції, глобалізацію ринків і послаблення держави загального добробуту. Як написав із цього приводу Дж. Меджон: “Стратегічна адаптація до нової реальності призвела до зменшення ролі інтервенціоністської держави і до відповідного збільшення ролі регулюючої держави... Важливо розуміти, що міжнародна конкуренція має місце не лише серед виробників товарів і послуг, але також і, все більше і більше, серед регуляторних режимів” (пер. наш – О. Непомнящий) [4, с. 139].

Сучасні підходи в житловій політиці є невід’ємною частиною цієї загальної зміни, оскільки він робить акцент на регулюванні за наявності належного контролю. Проте в цій “новій реальності” існує багато регуляторних норм і правил, що стосується житлового сектора, які мають мало загального із задоволенням житлових потреб. На жаль, житловий сектор часто опинявся під тиском правил та інструкцій, які призводили до негативних наслідків, таких як обмеження надання землі для житлового будівництва, збільшення вартості будівництва, зменшення привабливості житла, занепад житла та ін.

Як відмічають деякі автори, подібні регуляторні акти часто ініціювалися нежитловим сектором і приймалися в цілях забезпечення суспільних інтересів в цілому, але вони часто виявлялися на користь певних груп інтересів, що прагнуть до досягнення переваг над іншими групами, наприклад, отримання конкурентних переваг у будівництві або створення бар’єрів для придбання житла в “заможних районах” [2, с. 381].

На відміну від прозоріших бюджетних трансфертів, регуляторний вплив часто важче зрозуміти, виміряти й оцінити. Це робить регуляторні інструменти залежними від інформації і знання, які можуть бути доступними тільки для фахівців, котрі належать до представників груп інтересів, що дозволяє таким групам формувати регуляторний режим у своїх інтересах. Слід визнати, що багато з мотивів подібних груп інтересів, що лежать в основі регуляторних правил, які зачіпають функціонування житлового сектора, є несумісними з основними цілями як споживачів, так і виробників житла. Тому, на жаль, хоча “пристойне житло для всіх” однозначно представляє суспільний інтерес, воно не підтримується представниками впливових груп інтересів, що встановлюють регуляторні правила, які, як правило, вже мають “пристойне” житло.

Зазначене можна наочно проілюструвати, розглянувши три основні регуляторні напрями.

1. Контроль над зростанням міст, який нормує кількість землі, доступної для житла, часто зменшуючи кількість житла, що будується, і роблячи його менш доступним.

2. Зонування, яке обмежує доступні варіанти будівництва; сюди також можна віднести стандарти інфраструктури і планування, які піднімають вартість землі та розвитку.

3. Будівельні норми, правила і стандарти, які можуть збільшувати вартість будівництва або обслуговування будівель і, підвищуючи якість житла, зменшувати його доступність.

Розглянемо ці напрями детальніше.

Контроль над зростанням міст. У більшості міст можна спостерігати досить типову ситуацію, коли “старі” жителі негативно ставляться до “нових”, вважаючи, що ті “погрожують” їхньому звичному способу життя. Проте слід визнати, що процес урбанізації є невідворотним, що особливо проявляється в останнє століття. Більше того, швидка урбанізація є, мабуть, найвірнішим способом для порятунку лісів, що залишилися, й інтенсивнішого використання землі. Незважаючи на це, різні групи інтересів (такі, наприклад, як захисники довкілля) постійно докладають зусилля, спрямовані на уповільнення темпів урбанізації. Поширеними сучасними методами контролю над зростанням міст є, зокрема, такі:

- прийняття “правил зеленого поясу”, які забороняють зміну статусу сільських земель навколо міст на міські;
- використання квот для житлового будівництва;
- застосування відстрочення використання публічних земель для міського розвитку;
- оголошення мораторію на розвиток інфраструктурних мереж;
- відмова від будівництва нових доріг;
- обмеження здатності муніципалітетів залучати необхідні кошти для розширення інфраструктури;
- наявність тривалих і дорогих дозвільних процедур;
- активне використання груп захисників довкілля проти забудови та ін. [3].

Поза сумнівом, природне середовище навколо міст повинне зберігатися і охоронятися, в першу чергу, для користі міських жителів. Також не можна заперечувати, що практично завжди існує певний потенціал для ущільнення існуючих зон забудови. Проте немає жодної необхідності в обмеженні міського зростання. Замість того, щоб блокувати його, цим процесом треба управляти раціонально і стратегічно, маючи довгостроковий план міського розвитку, в якому максимально враховані різні інтереси. І найважливішою частиною цього плану має бути забезпечення доступним житлом в достатній кількості.

Зонування. У певному значенні житлове зонування, яке є обов’язковим компонентом сучасного міського планування, має своє коріння у часах Середньовіччя. Саме тоді в містах з’явилося правило, що стверджувало: “sic utere tuo ut alienum non laedas”, тобто “використовуйте свою власність так, щоб це не шкодило іншим” [6, с. 53]. Це правило захищало житлові будинки від того, щоб сусідні будівлі блокували доступ світла і повітря, або від вироблених ними забруднень повітря, а також надмірного шуму.

Проте нині часто правила зонування обмежують житловий розвиток, а в деяких випадках не допускають його зовсім. Зазвичай ці правила обмежують щільність забудови на користь здоров’я і безпеки жителів, гарантуючи їм достатню наявність світла, відкритого простору навколо будівель тощо. Вони

по суті диктують форму високощільних житлових співтовариств, “заганяючи” їх у висотні будівлі, оточені відкритими просторами. При цьому відкидається типове упродовж багатьох століть малоповерхове житло з маленькими внутрішніми двориками. Значною мірою, такі обмеження мають мало загального із здоров’ям і безпекою і більше з бажанням надати містам сучасному вигляду, який символізують висотні будівлі.

Подібний підхід обмежує здатність домогосподарств будувати будинки на невеликих земельних ділянках, змушуючи їх або купувати великі ділянки землі за вищою вартістю, або жити в квартирах. Цей підхід також створює вхідні бар’єри на будівельний ринок для невеликих компаній, оскільки тільки великі компанії можуть будувати висотні будинки. Фактично, обмеження відносно малоповерхового житла часто зачіпають структуру будівельної індустрії в цілому, переміщаючи акцент від великої кількості невеликих будівельних компаній до невеликої кількості великих, збільшуючи таким чином індустріальну концентрацію. А індустріальна концентрація, як будь-яка інша олігополія, має тенденцію збільшувати можливості цінової змови і знижувати конкурентоздатну пропозицію ціни, що часто призводить до вищої вартості житла для кінцевих споживачів.

Слід також зазначити, що зонування розділяє населений пункт на зони з різною щільністю житла, що особливо яскраво проявляється в порівнянні густозаселених центральних районів з передмістями, де переважає малоповерхова забудова і будівлі з ділянками належать окремим сім’ям.

Але все більшого поширення набувають підходи в реалізації житлової політики, які не заперечує зонування повністю, проте передбачає можливість “змішаного” заселення, як відносно поверховості житлових будівель, так і відносно вартості житла, що підвищує його доступність. Вважається, що будівельники, базуючись на існуючому попиті, повинні мати можливість самостійно вибирати найефективнішу комбінацію забудови на тій чи іншій земельній ділянці. Хоча при цьому повинні, звичайно ж, існувати і дотримуватися певні санітарні стандарти, які є зрозумілими і прозорими. Особливе виключення повинне робитися відносно районів, які мають історичну й естетичну цінність, з тим, щоб вони зберігали свій неповторний вигляд.

Будівельні норми, правила і стандарти. На відміну від правил зонування і землекористування будівельні норми, правила і стандарти з самого початку свого виникнення були націлені на забезпечення здоров’я і безпеки жителів. Так, за часів Середньовіччя в Європі ухвалювалися закони, спрямовані на запобігання поширенню вогню (наприклад, деякі міста регулювали використання будівельних матеріалів для дахів) і проти антисанітарних умов (наприклад, в Лондоні в 1297 р. був ухвалений закон, що забороняв будівництво свинарників, які виходять на вулиці). Відтоді мотивація не змінилася – держава може і повинно використовувати свої повноваження для прийняття будівельних норм, правил і стандартів для забезпечення громадського здоров’я і безпеки. Ще одним аргументом є прагнення до забезпечення всіх “пристойним житлом”, яке змушує будівельників виробляти

навіть найдешевше житло з наявністю мінімальних зручностей, що з часом призводить до покращення житлових умов в цілому.

Проте існує одна фундаментальна проблема відносно будівельних норм, правил і стандартів, пов'язана з тим, хто саме визначає те, що є мінімально прийнятним. При цьому слід враховувати, що вказані норми, правила і стандарти діють у відношенні не лише будівель, що будуються, але і вже побудованих. У всьому світі офіційні стандарти встановлюються домінуючими групами в суспільстві, по суті відбиваючи їхні власні стандарти здоров'я і комфорту. Проте не всі в змозі відповідати цим стандартам, завжди будуть люди, які їм не відповідають (іноді досить велика кількість таких людей) і які, відповідно, проживатимуть у житлі, невідповідному прийнятним стандартам. Влада відносно цього може робити таке:

- 1) “закрити очі” на існування житла, які не відповідають нормам і стандартам, що існують;
- 2) вкласти кошти в те, щоб усе житло відповідало мінімальним нормам і стандартам;
- 3) затвердити різні житлові стандарти для різних соціальних груп залежно від їх доходу;
- 4) знести житло, не відповідне встановленим нормам і стандартам.

Якщо відкинути четвертий варіант, який є за своєю суттю антисоціальним, то очевидно, що найкращим буде другий варіант. Проте чим вище стандарти, тим більше коштів треба вкласти в приведення всього житла у відповідність з ними, і навпаки, чим нижче стандарти, тим менше потрібно коштів. Тому на практиці доцільно поєднувати другий з розглянутих варіантів з третім – зі встановленням різних стандартів для різних класів житла. Хоча необхідно розуміти, що це не завжди є політично вигідним.

Політично вигідніше говорити про високі стандарти для всіх груп населення, незалежно від доходу. Але це або примушує людей платити за житло і за послуги більше, ніж вони б хотіли, або порушувати існуючі правила, норми і стандарти, наприклад, мешкаючи великою кількістю в маленьких приміщеннях, відмовляючись від центрального водопостачання, електропостачання, опалювання тощо. З часом це призводить до виникнення гетто і трущоб, самозахоплення порожнього житла й інших соціальних проблем, на які влада, часто не маючи достатньо коштів, вимушена закривати очі, тобто обирати перший з розглянутих варіантів.

Таким чином, сучасні підходи в реалізації житлової політики мають базуватися на режимі власності, що включає низку прозорих, передбачуваних, справедливих і стійких правил, які гарантують права людей використовувати, покращувати, підтримувати, здавати в оренду, закладати і продавати їх земельну і житлову власність безперешкодно і з повним захистом проти довільних дій влади.

Для цього з боку держави необхідно, по-перше, сприяти розвитку приватної власності через механізм приватизації; по-друге, створювати і розвивати ефективні реєстраційні системи власності, що дозволить зменшити

конфлікти та спори відносно володіння землею і житлом; по-третє, забезпечити, щоб правила регулювання і обмеження на здійснення прав приватної власності були збалансованими по відношенню як до суспільних інтересів, з одного боку, так і до інтересів приватних власників – з іншого, оскільки дисбаланс може призвести до різкого зростання або падіння цін на житло, міграційних процесів, занепаду житла та інших негативних наслідків; по-четверте, розробити ефективний механізм розв'язання проблеми самовільного захоплення землі, самовільних забудов і поселень (звичайно, якщо така проблема існує). Визначення особливостей вирішення цих завдань в Україні має стати подальшим напрямом досліджень з даної проблематики.

Література:

1. *Леонтьев В.* Межотраслевая экономика / В. Леонтьев. – М. : Экономика, 1997. – 479 с.
2. *Barlow J.* The State, the Market and Competitive Strategy: The House-building Industry in the United Kingdom, France and Sweden / J. Barlow, A. King // Environment and Planning. – 2008. – 24. – № 3. – March. – P. 381–400.
3. *Fainstein S.* Justice, Politics, and the Creation of Urban Space / S. Fainstein. – New York : New York University Press, 2009. – 401 p.
4. *Majone G.* From the Positive to the Regulatory State; Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance / G. Majone // Journal of Public Policy. – 2004. – 17. – № 2. – P. 139–167.
5. *Pejovich S.* The Economics of Property Rights: Towards a Theory of Comparative Systems / S. Pejovich. – Dordrecht : Kluwer, 1990. – 311 p.
6. *Platt R. H.* Land Use Control: Geography, Law and Public Policy / R. H. Platt. – Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall, 2001. – 192 p.
7. *Rose C. M.* Property and Persuasion: Essays on the History, Theory, and Rhetoric of Private Ownership / C. M. Rose. – Boulder, Cob.: Westview Press, 2004. – 346 p.

Надійшла до редколегії 29.02.2012 р.

УДК 353.9

М. М. ОРЛОВ

ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ВЗАЄМОДІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ І СИЛ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ У СКЛАДНИХ УМОВАХ

Розглянуто порядок функціонування існуючої системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади і сил охорони правопорядку у складних умовах обстановки, яка може скластися в регіоні держави. Обґрунтовано необхідність удосконалення взаємодії зазначених органів і сил заради