

РОЗДІЛ 7 АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.95

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ОЗНАКИ ПІДФУНКЦІЙ ФУНКЦІЇ ФОРМУВАННЯ ІНФРАСТРУКТУРИ ІПОТЕЧНОГО РИНКУ

GENERAL DESCRIPTION AND CHARACTERISTIC FEATURES OF SUB-FUNCTIONS OF THE MORTGAGE MARKET INFRASTRUCTURE ESTABLISHMENT FUNCTION

Авраменко Я.П.,
адвокат

У статті на основі використання предметно-об'єктного підходу обґрунтовано, що створення інфраструктури іпотечного ринку є функцією державного управління, змістовне наповнення якої за предметним підходом залежить від особливостей об'єкта організуючо-владного впливу. Функція формування інфраструктури іпотечного ринку містить ряд підфункцій, аналіз яких розкриває зміст кожної з них і визначає напрями впливу у процесі розвитку ринку іпотечного кредитування. Будь-яка класифікація функцій і підфункцій може бути деякою мірою умовною та залежатиме від мети для якої вона запроваджується, місця державного органу в системі державного апарату та інших факторів.

Ключові слова: інфраструктура іпотечного ринку, функції державного управління, підфункція управління, ринок іпотечного кредитування, контроль.

В статье на основе предметно-объектного подхода обосновано, что формирование инфраструктуры ипотечного рынка является функцией государственного управления. Исследована структура указанной функции и содержание ее элементов, определены направления изменения в их соотношении в процессе развития рынка ипотечного кредитования. Любая классификация функций и подфункций может быть в какой-то мере условной и будет зависеть от цели, для которой она проводится, места государственного органа в системе государственного аппарата и иных факторов.

Ключевые слова: инфраструктура ипотечного рынка, функции государственного управления, подфункция управления, рынок ипотечного кредитования, контроль.

The present article substantiates, based on the subject-object approach used herein, that the establishment of mortgage market infrastructure is a public administration function, which details depend, following the subject approach, on the peculiarities of the object of the organizational and governmental influence. The function of establishment of the mortgage market infrastructure includes a range of sub-functions, with the analysis revealing their key features, and defines the areas of influence in the process of the mortgage lending market development. Any classification of functions and sub-functions may be conditional to a certain degree, depending on the purpose of its usage, position of a public body within the government machinery system, and other factors.

Key words: mortgage market infrastructure, public management functions, management sub-function, mortgage lending market, control.

Постановка проблеми. Процес вивчення та аналізу такої функції державного управління, як формування іпотечного ринку та його інфраструктури, свідчить про те, що вона є, з одного боку, частиною економічної функції держави, а з іншого – містить ряд підфункцій. До того ж підфункції функції формування іпотечного ринку та його інфраструктури можуть одночасно бути окремими функціями, які впливають із багатовекторних напрямів діяльності відповідних державних інституцій.

Стан дослідження. Питання визначення функцій управління, критеріїв їх класифікації, видів, обумовленості функцій управління цілями та завданнями управління, співвідношення функцій і структури органів управління були предметом дослідження таких учених-адміністративістів, як В.Б. Авер'янов, В.Г. Афанасьєв, В.Г. Вишняков, Ю.М. Козлов, Б.П. Курашвіллі, Б.М. Лазарєв, В.М. Манохін, М.І. Піскотін, Г.Х. Попов, Л.А. Симо-

нян, Ц.А. Ямпольська та інші. Доктринальні висновки, викладені у працях вказаних учених, не втрачають своєї актуальності для науки адміністративного права та науки управління й сьогодні, є методологічною основою для подальшого вивчення такого феномена, як «функції» та «підфункції» формування іпотечного ринку та його інфраструктури та їх співвідношення, що і є метою статті.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні у науці управління та доктрині адміністративного права загальноновизнаним є твердження, що функції – це найважливіші складники управлінської діяльності, походять від загального змісту державного управління та характеризують зміст цієї діяльності [1, с. 25–26; 3; 4; 8, с. 23; 19, с. 34].

На думку українського вченого В.Б. Авер'янова, поняття функцій у його загальносоціологічному змісті покликане охопити й відобразити внутрішню природу, найглибший зміст, тобто суть діяльності [2, с. 17].

Ширше визначення функції управління, з яким також можна погодитися, запропонував Л.В. Коваль. Він зазначає: «Функція державного управління – це відокремлена частина державно-управлінської діяльності, якій властива певна єдність змісту та яка здійснюється на основі закону спеціально створеними органами виконавчої влади, специфічними методами для втілення в життя завдань державного управління» [15, с. 26–27].

Для цілей дослідження функція державного управління розглядається як основний напрям управлінської діяльності, спрямований на виконання державних завдань і досягнення мети, які визначені у нормах законодавства.

Сучасні дослідники серед ознак функцій виокремлюють їхній державно-владний політичний характер, розглядають як частину змісту державного управління, засіб реалізації цілей і завдань державного управління та функцій держави загалом – як такі, що здійснюються за допомогою форм і методів державного управління, мають відносну відокремленість, реалізуються у процесі державно-управлінських відносин [8, с. 8].

Функції є результатом поділу управлінської діяльності на відносно самостійні види владного впливу за відповідними напрямками. У зв'язку з цим виникає питання щодо виокремлення критеріїв класифікації функцій, що має не лише теоретичне, а й практичне значення.

У доктрині адміністративного права та теорії управління класифікація функцій державного управління характеризується значним розмаїттям підходів і поглядів щодо обрання критеріїв класифікації. Наприклад, вчені пропонують поділяти функції на такі: основні та допоміжні [7, с. 15–20], основні й регулятивні допоміжні [13, с. 172], внутрішні та зовнішні [5, с. 12–125], загальні, спеціальні та допоміжні (обслуговуючі) [23, с. 10–11], загальнокерівні, регулятивні, рахунково-аналітичні, організаційно-координаційні та контрольні [25, с. 163], соціально-орієнтовані та внутрішньо-орієнтовані [8, с. 4].

Незважаючи на існування різних класифікацій функцій органів державного управління та, відповідно, виокремлення різних їхніх видів, практично всі дослідники єдині в тому, що до функцій органів державного управління належать такі функції, як прогнозування та планування, організація, керування, регулювання, координація, облік і контроль.

Натомість будь-яка класифікація є деякою мірою умовною та залежить від мети, для якої вона запроваджується, місця державного органу в системі державного апарату та інших факторів. Навіть наведений перелік функцій, який практично визнається всіма дослідниками, не є універсальним, оскільки будь-яка з названих функцій у процесі свого здійснення розпадається на ряд підфункцій, які до цього були зараховані до переліку функцій. Наприклад, здійснення класичної функції контролю вимагає від контролюючих органів планування контрольної діяльності, її організацію, керування, регулювання, координації та обліку.

Для цілей дослідження пропонується використати предметно-об'єктний підхід для обґрунтування того, що створення інфраструктури іпотечного ринку є функцією державного управління, змістовне наповнення якої за предметним підходом залежить від особливостей об'єкта організуючо-владного впливу.

Формування іпотечного ринку та його інфраструктури як функція державного управління є складником економічної функції держави та передбачає багатовекторні напрями діяльності відповідних державних інституцій. Це зумовлено особливостями самого об'єкта управління, яким є іпотечний ринок, запровадженням в його межах функціонування кредитних механізмів та взаємодії його з фінансовим, фондовим і страховим ринками. Управління цим процесом передбачає необхідність враховувати структуру іпотечного ринку та його зв'язок з іпотечною системою держави, інтереси потенційно можливих суб'єктів-позичальників і зняття конфлікту між інтересами різних суб'єктів-учасників ринку, особливості територіального аспекту формування іпотечного ринку, фактори (умови та передумови), які впливають на його формування, систему ризиків, яка супроводжує кредитування іпотечного ринку, загальні тенденції розвитку економічних відносин в умовах євроінтеграційних процесів, що відбуваються в Україні.

Функція формування інфраструктури ринку іпотечного кредитування має свою структуру та містить ряд підфункцій, які характеризують предмет управлінської діяльності суб'єктів державного управління, спрямованої на забезпечення розвитку об'єкта державного впливу, наповнюючи її відповідним змістом, що визначається останнім.

До основних підфункцій функції формування інфраструктури ринку іпотечного кредитування належать прогнозування та планування розвитку іпотечної системи. У теорії управління зазначається, що прогнозування, як і будь-яка інша функція державного управління, наповнене конкретними заходами та діями для забезпечення в поточному й перспективному періодах часу бажаного стану для об'єкта управління, виступає у взаємодії з іншими функціями як самостійна, що має свої особливості, функціональне призначення та цільову спрямованість [11; 14; 21; 18, с. 25–32].

В «Енциклопедії державного управління» планування як функція державного управління розуміється як визначення напрямів, темпів, кількісних та якісних показників тих чи інших процесів у системі державного управління, державних функцій, спрямованих на досягнення попередньо визначених цілей; розроблення цілей і завдань, напрямів розвитку та реформування всієї державно-управлінської діяльності [12, с. 699].

У доктрині адміністративного права панує думка, що планування як функція управління полягає у виборі оптимальної альтернативи поточного або перспективного розвитку об'єкта управління [9, с. 23]. Формами планування в державному управлінні виступають урядові програми, концепції різно-

манітних напрямів суспільного розвитку та реформування, директивні перспективні плани, президентські послання, програми економічного та соціального розвитку, державні цільові програми тощо. Всі вказані форми передбачені в нормативних актах. Зокрема, Закон України від 23 березня 2000 р. «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» визначає правові, економічні та організаційні засади формування системи програмних документів економічного і соціального розвитку України, галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць [20].

Прогнозування та планування у сфері іпотечного кредитування має здійснюватися через формування концептуальних засад такого розвитку, що повинні передбачати надання державних гарантій за іпотечними цінними паперами та встановлення прозорих механізмів ціноутворення на ринках нерухомості й іпотечних продуктів. В умовах формування іпотечного ринку роль прогнозування зростає завдяки тим завданням, які мають бути завдяки ньому вирішені, а саме: спрогнозувати попит населення у різних предметах іпотеки, передусім житла та землі; спрогнозувати платоспроможність населення, його активність на іпотечному ринку; рівень фінансового, матеріально-технічного, кадрового, інформаційного та іншого забезпечення програм житлового будівництва, розвитку аграрної сфери; перспективні можливості банківської системи; врахування під час формування державної політики у сфері створення іпотечного ринку факторів, що на нього впливають.

Оскільки функція державного управління – це регулюючий вплив (який одночасно є реальним, силовим, цілеспрямованим, організуючим) на кероване явище, об'єкт підфункції (функції) регулювання в теорії управління розглядається як конкретні відносини між людьми. Зміст будь-якої функції управління виражає сенс і характер управляючого впливу. У функції регулювання – це створення або застосування необхідних соціальних норм (праці, поведінки та інше). При цьому спосіб реалізації розкриває засоби (можливості) збереження або перетворення управлінських взаємозв'язків, які закладені в цій функції. У функції регулювання – це здатність до впорядкування бажаних відносин між людьми за допомогою впливу на їхню свідомість, поведінку й діяльність [5, с. 181; 6, с. 70–74].

Регулювання як функція державного управління у сфері іпотечного кредитування полягає у формуванні правової бази, що визначає засади та регулює відносини у сфері іпотечного кредитування, яка має містити таке: механізми соціального захисту позичальників із низьким конкурентним статусом; правовий захист майнових прав учасників іпотечного ринку; розроблення уніфікованих стандартів іпотечного кредитування; врегулювання процедур випуску та обігу іпотечних цінних паперів.

У теорії управління суть організації як функції державного управління пов'язується із створенням такої сукупності організаційних відносин, яка б забезпечила цілісність управлінської системи

загалом, ефективні та доцільні взаємовідносини її компонентів. Формами її вираження є формування управлінської структури, добір персоналу, організація його праці тощо. Організаційна підфункція в контексті дослідження спрямована на формування інфраструктури іпотечного ринку: залучення на іпотечний ринок інвесторів (пенсійних фондів, страхових компаній, інститутів спільного інвестування, інвестиційних фондів тощо), зокрема іноземних; створення Державного земельного іпотечного банку; створення вторинного ринку іпотечних кредитів, зокрема вдосконалення організації та діяльності Державної іпотечної установи у напрямі забезпечення високого рівня ліквідності іпотечних цінних паперів не лише у сфері житла, а й щодо інших предметів іпотеки.

Підфункція стимулювання пов'язана із створенням економічних і правових стимулів та гарантій щодо участі в іпотечній системі учасників іпотечного ринку – кредиторів, позичальників, інвесторів, емітентів цінних паперів. Перш за все, це пільгове кредитування та впровадження компенсаційних виплат для позичальників, створення додаткових правових та економічних гарантій захисту кредиторів від ризиків у сфері іпотечного кредитування.

Підфункція фінансового забезпечення передбачає таке: запровадження рейтингової системи під час оцінювання кредиторів, іпотечних цінних паперів, іпотечних кредитів; удосконалення системи рефінансування іпотечних кредитів; надання державних гарантій для додаткового покриття емітованих цінних паперів; придбання за бюджетні кошти іпотечних цінних паперів; страхування кредитних ризиків; адресна фінансова допомога громадянам на придбання житла; здешевлення іпотечних кредитів шляхом часткової компенсації кредитних ставок завдяки спеціально створеному фонду; державна фінансова підтримка забудовника шляхом встановлення пільгового режиму оподаткування; підтримка категорій населення з низьким конкурентним статусом для підвищення рівня їхньої доступності до іпотечних кредитів із метою придбання, будівництва чи реконструкції житла; створення стартових фінансових умов для «запуску» вторинного іпотечного ринку [22, с. 13].

Підготовка кадрів як підфункція передбачає створення системи підготовки та перепідготовки кваліфікованих спеціалістів із питань іпотеки для банків, страхових компаній, пенсійних фондів, агентств із нерухомості, Державної іпотечної установи, Національного банку України та інших інститутів, що є учасниками іпотечного ринку.

Нагляд і контроль за іпотечним ринком та його учасниками також належить до структури функції формування інфраструктури ринку іпотечного кредитування.

Традиційно контроль у державному управлінні визначається як перевірка, спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, тобто виявлення, запобігання та припинення протиправної поведінки з боку будь-кого [10, с. 37; 16; 24, с. 590–616].

Контроль супроводжує весь процес управління та взаємодіє з іншими підфункціями (функціями), будучи самостійною функцією (підфункцією) в системі управління певним об'єктом управління. Щодо інших функцій контроль може виконувати допоміжну, забезпечувальну роль. У будь-якому разі контроль передбачає перевірку виконання управлінського рішення з метою виявлення певних відхилень від очікуваного результату, виявлення причин такого відхилення та їх усунення. Наслідками контрольної діяльності є вжиття заходів організаційного або примусового характеру. Контроль у державному управлінні здійснюють або спеціально створені для його здійснення контролюючі органи, або органи загального управління, які наділені контрольною функцією. Види, методи, принципи здійснення контрольної діяльності, суб'єкти, об'єкти та процедури здійснення контролю в державному управлінні визначаються у нормах права.

Під час визначення форм і методів державного управління (здійснення функцій) у процесі формування ринку іпотечного кредитування необхідно брати до уваги не лише особливості предмета іпотеки, але й функції та завдання іпотечного ринку, які розкривають його сутність. Зокрема, необхідно зважати на те, що в межах іпотечного ринку відбувається об'єднання розпорощених фінансових ресурсів фізичних та юридичних осіб у фінансові фонди, які трансформуються в позичковий капітал, здійснюється стимулювання інвестування в нерухомість, створюються умови для вирішення соціальних проблем населення, здійснюється перерозподіл нерухомості, створюються умови для розширення грошово-кредитного ринку та диверсифікації ризиків учасників іпотечного ринку.

Висновки. В умовах євроінтеграційних процесів, які відбуваються в Україні під час розбудови іпотечного ринку, посилення впливу держави на процеси кредитування іпотеки, доцільно врахувати досвід країн, які мають розвинений іпотечний ринок. І хоча кожна країна створює свою модель іпотечної системи, є загальні тенденції, які притаманні сфері іпотечного кредитування за будь-якої моделі його організації. До них можна зарахувати такі:

- системи іпотечного кредитування містять як державні, так і недержавні інститути із загальною тенденцією розширення останніх;
- до суб'єктів іпотечного кредитування належать як банки, так і небанківські установи;

- спостерігається посилення ролі спеціалізованих банківських установ щодо здійснення іпотечних операцій із подальшою спеціалізацією напрямів діяльності щодо предмета іпотеки;

- структура іпотечної системи та присутність окремих іпотечних інститутів у її складі визначається такими факторами, як конкуренція, яка склалася на ринку, потреби суб'єктів ринку нерухомості, а також державні пріоритети;

- відбуваються більш глибокі інтеграційні процеси як між інститутами іпотечного ринку, так і його інтеграція з фінансовою системою, а також із страховими, депозитарними, посередницькими установами;

- посилюється конкурентна боротьба між традиційними і новими установами-кредиторами, що призводить, з одного боку, до зниження вартості іпотечних позичок, а з іншого – до зменшення прибутку іпотечних кредитних інститутів.

Незважаючи на принципово різний підхід до процесу мобілізації кредитних ресурсів у різних країнах, загальним для них є наявність державної підтримки їх практичного функціонування, включно із системою правового, фінансового регулювання цієї діяльності, надання державних гарантій тощо.

Показовим у цьому напрямі є те, що в більшості країн із розвиненим іпотечним кредитуванням і країн, що проводять реформи, межа іпотечної позички щодо розрахованої банком сподіваної ціни продажу заставленого майна визначена законодавчо. Наприклад, у Німеччині відповідно до Закону про іпотечні банки межа позички визначена в розмірі 3/5 (або 60 %) розрахованої вартості заставленого майна. Але законом іпотечним банкам дозволено під час надання кредитів перевищувати зазначену межу. Як правило, іпотечні банки Німеччини надають кредити в обсязі до 80 % вартості заставленого нерухомого майна. У Польщі межа для індивідуального кредиту встановлена на рівні 80 % заставленої нерухомості. В Угорщині банки можуть надавати позички до 70 % оцінюваної вартості нерухомості, що пропонується для їх забезпечення. Межа рефінансування виданих позичок завдяки емісії іпотечних закладних зобов'язань визначена в Польщі, Словаччині та Угорщині в розмірі 60 % вартості заставленої нерухомості, у Чехії – 70 % [17, с. 79]. В Україні ж встановлюється сума позички не у процентному відношенні до вартості іпотечного покриття, а щодо визначених розмірів національної валюти.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. К.: «Наукова думка», 1979. 150 с.
2. Адміністративне право України: академічний курс: підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл.: у 2 т. / За ред. В.Б. Авер'янова. К.: «Юридична думка», 2004. Т. 1: Загальна частина. 584 с.
3. Адміністративне право України: підручник / За ред. Ю.П. Битяка. К.: «Юрінком Інтер», 2007. 544 с.
4. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М.: «Юридическая литература», 1997. 400 с.
5. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. 3-е изд., доп. М.: «МЕГА-Л», 2005. 584 с.
6. Баклан О.В., Чабан В.П. Про окремі функції державного управління: деякі теоретико-прикладні питання. Вісник Центральної виборчої комісії. 2016. № 2 (34). С. 70–74.
7. Бельский К.С. О функциях исполнительной власти. Советское государство и право. 1997. № 3. С. 15–20.
8. Білокур Є.І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. О., 2015. 23 с.
9. Білокур Є.І. Специфіка планування як функції державного управління. Наше право. № 6 2014. С. 22–27.

10. Гаращук В.М. Контроль та нагляд в державному управлінні. Харків: «Фоліо», 2002. 176 с.
11. Дегтяр О.А. Прогнозування як функція державного управління розвитком структурних складових соціальної сфери URL: file:///C:/Users/Admin/Downloads/Pubupr_2013_4_7.pdf.
12. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; наук.-ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. К.: НАДУ, 2011. Т.1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В.М. Князєв (співгол.), І.В. Розпутенко (спів гол.) та ін. С. 699. 748 с.
13. Зеленовский Я. Организация трудовых коллективов. Введение в теорию организации и управления. М.: «Прогресс», 1971. 312 с.
14. Інформаційний вплив: теорія і практика прогнозування: монографія / За ред. П.Д. Фролова; Національна акад. пед. наук України, Ін-т соц. та політ. психології. К.: «Міленіум», 2011. 304 с.
15. Коваль Л.В. Адміністративне право К. 1994.208 с.
16. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посібник. 2-е вид., доп. та перероб. К.: «Атіка», 2003. 576 с.
17. Меркулов В. Мировой опыт ипотечного жилищного кредитования и перспективы его использования в России. СПб.: «Юридический центр Пресс», 2003. 358 с.
18. Назаренко А.В., Звягинцева О.С. Сценарное прогнозирование развития социально-экономических систем. Научный журнал КубГАУ. 2012. № 84 (10). С. 25–32.
19. Опришко В.Ф. Правовые основы управления народным хозяйством. К.: «Вища школа», 1979. 103 с.
20. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23 березня 2000 р. № 1602-III. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1602-14/conv>.
21. Прогнозування соціально-економічних процесів: сучасні підходи та перспективи: монографія / За ред. О.І. Черняка, П.В. Захарченка. Бердянськ: Видавництво Ткачук, 2011. 391 с.
22. Савич В.І. Іпотечне кредитування в умовах трансформації економіки України: автореф. ... докт. економіч. наук. Тернопіль, 2008. 40 с.
23. Смонян Л.А. Функции советского государственного управления: автореф. ... канд. юрид. наук. М., 1977. 20 с.
24. Снітчук М.О. Контроль в управлінській діяльності. Економічне зростання України: стан та чинники забезпечення: зб. наук. пр. К.: «Логос», 2003. С. 590–616.
25. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: «Юстицинформ», 2001. 354 с.