

УДК 332.812.14

В. О. Омельчук,
кандидат наук з державного управління

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ДОСТУПНОГО ЖИТЛА НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

У статті обґрунтовано систему принципів регулювання ринку доступного житла на регіональному рівні. Наведено також основні напрями концентрації дій щодо державного регулювання ринку доступного житла в регіоні.

In the article it is grounded system of principles of adjusting of market of accessible habitation at regional level. It is outlined basic directions of concentration of actions government regulation of accessible habitation market in a region.

Ключові слова: ринок доступного житла, державне регулювання, регіональна житлова політика.
Key words: market of accessible habitation, government regulation, regional housing policy.

ВСТУП ТА ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Регіональному рівню соціально-економічних процесів на сьогодні приділяється значна увага [13]. Саме розвиток регіонів є пріоритетом державної політики більшості країн світу. Не можна вирішити загальнодержавні завдання ігноруючи регіональні потреби та особливості. В сфері забезпеченості житлом ситуація особлива. Житлова сфера є локомотивом соціально-економічного розвитку регіонів. Там, де створені якнайкращі умови для життя, концентруються кадри та інвестиції.

Сучасне житло стає центром профілактики здоров'я і отримання інформації (знань). У житловій сфері концентрується основна маса інновацій, як технологічних, так і соціальних [2; 11]. У зв'язку з цим здатність регіонального рівня регулювання ринку доступного житла до концентрації інвестиційного і венчурного капіталу в житловій сфері найбільшою мірою визначатиме перспективи соціально-економічного розвитку кожного регіону. В той же час в Україні спостерігається певна пасивність регіонів щодо розбудови ринку доступного житла. Всі надії в даній сфері покладаються на державу. За такого підходу [2] регіонам відводиться місце полігону реалізації загальнодержавних програм по регулюванню ринку доступного житла. Такий підхід вбачається не зовсім коректним, адже заходи в рамках загальнодержавного регулювання ринку доступного житла мають бути доповнені відповідними діями на регіональному рівні.

Метою статі є розробка системи принципів та напрямів державного регулювання ринку житла в регіоні з тим, щоб забезпечити якнайшвидше вирішення житлової проблеми з урахуванням специфіки регіону.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

На рівні регіонів вирішуються більшість задач у рамках регулювання ринку доступного житла. Регіональний рівень є одним з найбільш важливих в механізмі регулювання ринку доступного житла [1; 2; 4; 7; 11; 12]. Адже навіть у випадку унітарної держави, всі закони і нормативи, які приймаються на центральному рівні, інтерпретуються та застосовуються на практиці безпосередньо в регіонах. На регіональному та муніципальному рівні вирішуються питання про виділення земельних ділянок під забудову, можливі також пошук та застосування власних інструментів,

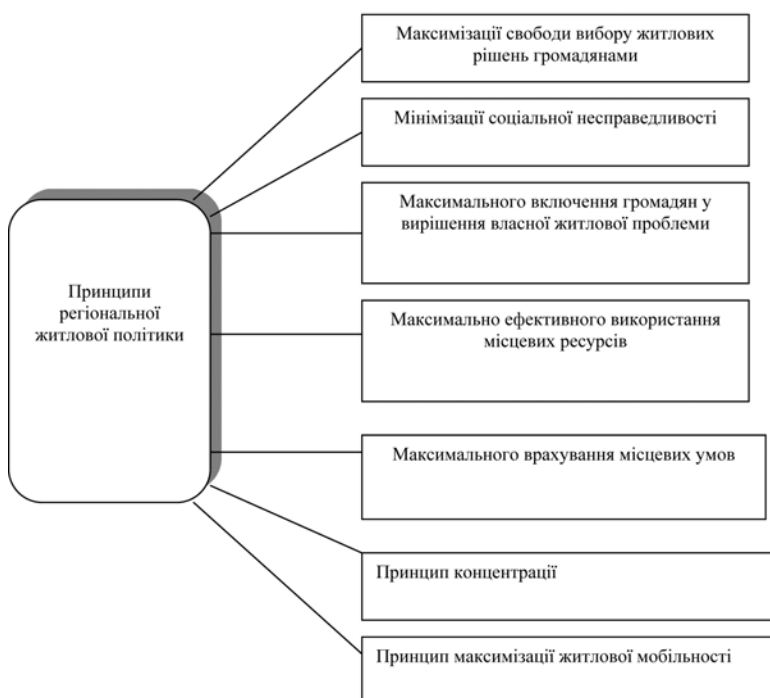


Рис. 1. Принципи участі суб'єктів регіонального рівня в механізмі регулювання ринку доступного житла

Джерело: розроблено автором.

які органічно доповнюють державний рівень механізму регулювання ринку доступного житла. Окремо треба підкреслити, що більшість процесів та процедур, пов'язаних з дозвільним та експертним забезпеченням житлового будівництва, зосереджені в регіонах [14—16]. Кожен регіон має свої особливості в демографічному аспекті, фінансових можливостях, будівельному потенціалі тощо. Однак спільними для всіх без винятку регіонів є гострота житлової проблеми, необхідність активізації процесу формування ринку доступного житла [4; 8; 11]. Тому житлова регіональна політика, яка визначає основні "правила" участі суб'єктів регіонального рівня в механізмі регулювання ринку доступного житла, має будуватися на спільних принципах та здійснюватися в певних напрямках.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

У цілому, регіональний рівень механізму регулювання ринку доступного житла повинен конструюватися та функціонувати синхронно з державним, а тому має базуватися на спільних засадах [9], які мають бути доповнені ще декількома принципами, враховуючи особливості регіонального рівня (рис. 1).

Розглянемо коротко суть основних принципів конструювання та функціонування регіонального рівня механізму регулювання ринку доступного житла.

Дотримання принципу максимального забезпечення свободи вибору житлових рішень передбачає, що сім'я, що потребує поліпшення житлових умов, повинна бути забезпечена широким спектром можливих житлових рішень в юридично прозорих і економічно вигідних для сімейного бюджету умовах: покупка або оренда; співфінансування будівництва або безпосередня участь у будівництві житла. Для реалізації різноманітних житлових рішень сім'ї повинен бути запропонований відповідний вибір механізмів й інструментів (кредит, розстрочка, соціальна допомога і т. д.). Це означає, що на регіональному рівні необхідно здійснювати підтримку всіх напрямів розвитку житлової сфери, механізмів і інструментів житлової політики.

Дотримання принципу соціальної справедливості в житловій сфері означає, що регулювання ринку доступного житла на регіональному рівні повинно бути соціально спрямованим і справедливим по відношенню до сімей з різним достатком і учасників різних сегментів житлового ринку. Це означає певну диференціацію регуляторних дій залежно від сегментів житлового ринку.

1. Сегмент соціального житла та житла економ-класу. Регіональні та муніципальні ресурси повинні безпосередньо спрямовуватися тільки в програми соціальної допомоги найбільш незабезпеченим та соціально незахищеним групам населення, а також на підтримку будівництва житла економ-класу.

2. Середній сегмент. На підтримку середнього класу повинні розповсюджуватися в основному заходи не фінансового стимулювання.

3. Бізнес та еліт-сегмент. Відносно бізнес-сегмента та сегмента елітного житла повинна реалізовуватися політика невтручання, тобто суб'єкти регіонального рівня механізму регулювання ринку доступного житла не накладають на учасників цього сегмента (комерційних структур та домогосподарств) соціальних обтяжень, а вони, у свою чергу, не отримують від регіонів, як і від держави, будь-яких пільг чи інших засобів стимулювання. Добродійність учасників даних сегментів житлового ринку є бажаною, примушення до житлової добро-

дійності не повинно допускатися.

Дотримання принципу соціальної справедливості зобов'язує регіональну та місцеву владу перешкоджати безконтрольному розповсюдженню соціальних пільг на забезпечені домогосподарства, в першу чергу в сегменті соціального найму житла. Необхідним є посилення контролю правомірності пільг для користувачів соціального житла та поступовий перехід від безстрокового соціального найму до найму на встановлений строк.

Принцип максимального включення мешканців у вирішення житлової проблеми означає, що суб'єкти регіонального рівня мають всіляко сприяти та заохочувати участь громадян, суспільних об'єднань у моделюванні (проекуванні) і облаштуванні житлового середовища, моніторингу стану житлової сфери і суспільній експертизі ефективності державних, муніципальних, приватних житлових і містобудівних програм, а також безпосередньо у будівництві.

Сприяння та заохочення може здійснюватися через:

- створення умов для формування суспільних і експертних об'єднань житловій сфері і їх широкого представництва в процедурах ухвалення містобудівних рішень;
- вдосконалення процедур узгодження з мешканцями містобудівних проектів і генеральних планів;
- формування товариств співвласників житла і територій суспільного самоврядування;
- підтримку створення в структурі самоврядування суспільних житлових комісій (комітетів) аж до передачі в їх компетенцію управління цільовими засобами муніципальних бюджетів;
- якісний аналіз цивільних і суспільних житлових ініціатив, пропаганду і широке розповсюдження суспільних житлових новацій.

Принцип ефективності використання ресурсів передбачає всіляке стимулювання зусиль всіх регіональних учасників житлової сфери і особливо активності мешканців у збереженні житлового фонду і енергетичних ресурсів, у впровадженні інновацій, що дозволяють модернізувати існуюче житло і економити на його подальшій експлуатації з метою вивільнення додаткових ресурсів на будівництво сучасного житла. Дотримання даного принципу є особливо актуальним в умовах надзвичайної обмеженості ресурсів для формування та регулювання ринку доступного житла в регіонах.

Паралельно, в контексті даного принципу, на регіональному рівні мають стимулюватися соціальна та економічна мотивація малозабезпечених громадян до переходу в категорію більш забезпеченого населення через програми підвищення кваліфікації, трудової мобільності і т.п. Іншими словами, на регіональному рівні мають здійснюватися заходи щодо максимального зменшення сегмента громадян, які формують попит на соціальне житло та житло економ-класу. Одночасно має реалізовуватися максимальне сприяння формуванню сегмента середнього класу. Це дозволить зменшити фінансове навантаження на функціонування як регіонального рівня регулювання ринку доступного житла, так і загальнодержавного.

У даному контексті слід вирішувати і проблему погіршення якості житлового фонду, що загострилася в результаті швидкої індустріалізації і урбанізації в ХХ столітті, а також внаслідок розвалу СРСР. Тому на регіональному рівні повинні формуватися та підтримуватися програми, плани і проекти модернізації житла на ос-

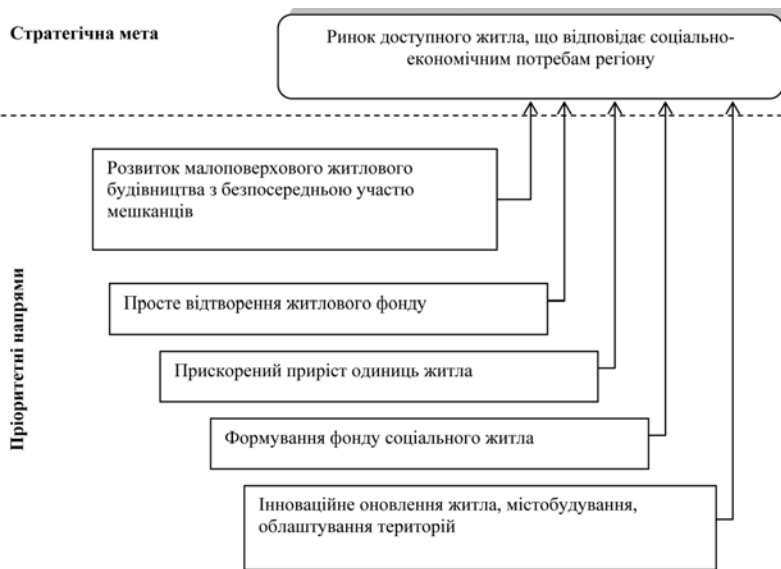


Рис. 2. Пріоритетні напрями регулювання ринку доступного житла на регіональному рівні

Джерело: розроблено автором.

нові інноваційних технологій. При цьому повинно обмежуватися будівництво багатоквартирного, особливо багатоповерхового житла, в конструкцію якого не закладений потенціал модернізації на довготривалому перспективу. Виходячи з означеного обмеження, на регіональному рівні доцільно:

1) стимулювати переважно будівництво мало- і середньо поверхового житла (до 5 поверхів) із застосуванням широкого спектра технологій і будівельних матеріалів з тривалим циклом доремонтної експлуатації, високим ступенем безпечної утилізації та вторинного використання, а також проектів типу "будинки, що росте і трансформується", тобто будинків, житлова та загальна площа яких може бути при незначних затратах і за короткий час збільшена за рахунок добудови мансард, додаткових поверхів, облаштування підвальних приміщень;

2) створювати умови найбільшого сприяння впровадженню і широкому розповсюдженню каркасних технологій в багатоповерховому і висотному будівництві, що припускають оперативну і маловитратну реконструкцію внутрішніх просторів і фасадів при тривалому терміні експлуатації несучого каркаса;

3) підтримувати проекти модернізації існуючих домобудівних виробництв, створення нових виробництв і організацію будівництва на основі інновацій, зокрема:

— індустріальних, економічних, житлових будинків і об'єктів соціальної і сервісної інфраструктури з коротким терміном будівництва та вводу в експлуатацію;

— каркасних технологій, ефективних наповнювачів і захисних матеріалів;

— домобудівних технологій на основі глибокої переробки неділової деревини і іншої поновлюваної і місцевої сировини, в т.ч. екологічно чистих виробничих і твердих побутових відходів.

Принцип врахування місцевих умов передбачає, що кожен регіон, кожне поселення і кожне місто, кожен квартал і кожна вулиця унікальні й повинні бути естетично самобутні й функціонально зручні. Не можна допускати уніфікування житлового проектування та містобудування.

На регіональному рівні потрібно максимально вра-

ховувати місцеві умови і традиції, ресурсну базу і кадровий потенціал, рельєф і природне середовище в містобудівних програмах.

У першу чергу, це стосується щільності та висотності житлової забудови. У сільських поселеннях і міських селищах потрібно допускати тільки малоповерхову забудову. У малих містах з чисельністю населення до 50 000 осіб недопустима житлова забудова заввишки більше 5 поверхів. У містах з більшою чисельністю населення висотність забудови повинна знижуватися у міру віддаленості від центру.

Принцип зосередження означає, що функціонування регіонального рівня механізму регулювання ринку доступного житла повинно бути вибірковим та мобільним з метою оперативної концентрації ресурсів на пріоритетних напрямках розвитку житлової сфери і/або реагування на різку зміну ринкової кон'юнктури. З цією метою на регіональному рівні доцільно розділити джерела фінансування й інститути регулювання на базові та оперативного реагування.

Базові напрями й інститути регулювання ринку доступного житла в основному орієнтовані на державні житлові програми і джерела фінансування, проте припускають концентрацію регіональної частини співфінансування державних програм на напрямках, що забезпечують максимальне залучення засобів з державних та/і приватних джерел або на найбільш актуальних для регіону програмах (напрямках).

Джерела фінансування й інститути оперативного регулювання орієнтовані на створення суто регіональних фондів, механізмів й інструментів, здатних оперативно переключатися на стимулювання попиту або пропозиції, купівлі-продажу або найму, кредитування або самостійного будівництва і т. п. залежно від зміни ринкової кон'юнктури.

Дотримання принципу стимулювання житлової мобільності передбачає сприяння зростанню попиту на житло всіма наявними засобами, а також розширенню пропозиції тимчасового (транзитного) житла, перш за все орендного. Зростання житлової мобільності на ринку стимулює інвестиційну активність, оптимізує ціноутворення, мотивує споживачів до вибору кращого житла, сприяє концентрації кадрів у безпосередній близькості до місць зайнятості (покриває логістику праці в регіоні).

Розглянемо тепер пріоритетні напрями регулювання ринку доступного житла на регіональному рівні (рис. 2).

Стратегічною метою регулювання ринку доступного житла на регіональному рівні є створення такого регіонального означеного ринку, який би відповідав соціально-економічним потребам регіону. Це передбачає суттєве прискорення будівництва в регіонах до світових стандартів (1 м² на 1 жителя у рік [17]). Без такого прискорення наявна в регіонах пропозиція житла фактично не зможе задовольнити потреби регіону в ринку доступного житла, особливо в сегменті соціального житла та житла економ-класу, потреба в яких, як правило, є особливо значимою для регіонів. Ще раз підкреслимо, що всі регуляторні дії, спрямовані на стимулювання попиту, не дадуть ефекту, адже при збільшенні попиту призведуть до росту цін та утворення тіньових схем отримання доступу до житла.

Виходячи з прогнозних сценаріїв розвитку демографічної ситуації в регіонах, на регіональному рівні встановлюється конкретний числовий орієнтир для прискорення будівництва.

Але, щоб досягти стратегічної мети, необхідно оперативно змінити структуру і пріоритети житлової політики регіонів, в першу чергу, у напрямі прискореного розвитку малоповерхового житлового будівництва.

Існуючі дані соціологічних та маркетингових досліджень, проведених в Росії, виявили готовність значної частини населення регіонів (близько 25%) [1; 5] своїми силами будувати індивідуальні будинки. І хоча відповідні дослідження в Україні не проводилися (в усякому разі їх результати нам не відомі), але, на нашу думку, ситуація в регіонах Росії та України багато в чому подібна. Це підтверджується стабільно високою часткою індивідуальних забудовників у житловому будівництві в Україні протягом останнього часу (рис. 3).

Рис. 3 вказує, що індивідуальне житлове будівництво недооцінюють у плані формування ринку доступного житла. В умовах кризи питома вага індивідуальних забудовників у загальних обсягах введеного в експлуатацію житла зростає. Такий напрям регуляторних дій відповідає принципам максимального включення громадян у вирішення власної житлової проблеми та принципу максимального ефективного використання ресурсів (адже громадяни безпосередньо беруть участь у фінансуванні, а в ряді випадків і у здійсненні самого будівництва). Тому підтримка індивідуального житлового будівництва з безпосередньою участю майбутніх мешканців повинна стати пріоритетним напрямом регуляторних дій щодо розвитку ринку доступного житла в регіонах принаймні на найближчі роки.

Другий напрям регуляторних дій визначається тим, що темпи вибуття житла в майбутньому зростатимуть, що визначає необхідність концентрації зусиль регіонів і муніципалітетів у даному напрямі. Адже в багатьох районних центрах нове будівництво практично не здійснювалося, а поточний та капітальний ремонт не проводився [4]. Це означає, що кількість ветхих та аварійних будинків зростатиме, що буде спричиняти негативний тиск на забезпеченість житлом регіонів, адже значна кількість домогосподарств проживатиме в несприятливих умовах.

Таким чином, другим пріоритетним напрямом регуляторних дій регіонального рівня механізму регулювання ринку доступного житла повинно стати просте відтворення житлового фонду.

У більшості регіонів щільність мешканців на одиницю житла (2,4 особи на помешкання (рис. 4)) дуже велика порівняно з європейськими стандартами (1,25 осіб на помешкання [17]).

Тому практично у всіх регіонах необхідно забезпечити приріст кількості одиниць житла до рівня 2 мешканці/одиницю житла, а в перспективі — ще менше.

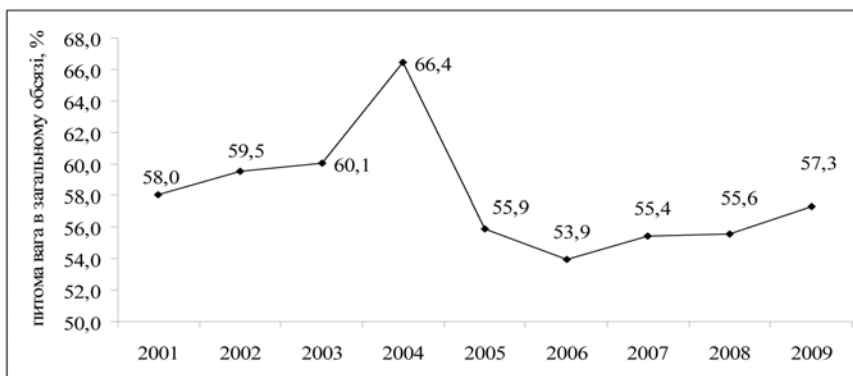


Рис. 3. Питома вага індивідуальних забудовників в загальних обсягах введеного в експлуатацію житла в Україні

Джерело: побудовано автором згідно [3; 6].

Прискорений приріст кількості одиниць житла повинен стати третім пріоритетом регуляторних дій регіонального рівня механізму регулювання ринку доступного житла.

Приватизація житлового фонду досягла критичної величини. Дуже мала частка житла залишилася в муніципальній і державній власності, що неприпустимо для розвиненої країни.

Житловий фонд України складає понад 1031 млн кв. метрів, з яких [11, с. 40]:

- у державній власності — 25 млн кв. метрів, або 2,4% усього житлового фонду;
- у комунальній власності — 114 млн кв. метрів, або 11%;
- у колективній власності — 67 млн кв. метрів, або 6,5%;
- у приватній власності — 826 млн кв. метрів, або 80%.

У той же час у 2009 році частка домогосподарств з середньомісячними доходами менше 840 грн. на одну особу перевищувала 35%, а менше 660 грн. на одну особу перевищувала 17%. Ці категорії населення є потенційними сегментами попиту на соціальне житло. Соціальне житло формується з житлового фонду, що перебуває у державній та комунальній власності, тому питома вага соціального фонду повинна бути приведена у відповідність до питомої ваги найменш забезпечених та соціально незахищених громадян по регіонах.

Отже, формування достатнього фонду соціального

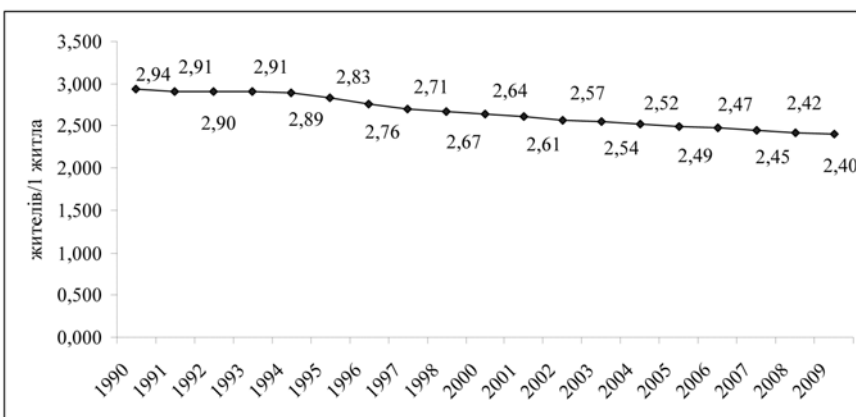


Рис. 4. Щільність мешканців на 1 житло

Джерело: побудовано автором згідно [6].

житла повинно стати четвертим пріоритетним напрямом регуляторних дій регіонального рівня механізму регулювання ринку доступного житла.

Переважна більшість житлового фонду, включаючи житло, що будується в даний час, вже не відповідає сучасним світовим критеріям якості та ефективності (енергоефективності, економічності, екологічності та ергономічності).

Тому стійкий розвиток інноваційного оновлення (модернізації) житлового фонду і сучасне містобудування повинні стати пріоритетом регуляторних дій регіонального рівня механізму регулювання ринку доступного житла.

ВИСНОВКИ

Отже, найперше слід зазначити, що вирішення проблеми формування ринку доступного житла не можливе без відповідної регіональної житлової політики, яка діяла б синхронно з загальнодержавним регулюванням ринку доступного житла.

Така політика повинна будуватися з дотриманням наступної системи принципів: мінімізації соціальної несправедливості; максимального включення громадян у вирішення власної житлової проблеми; максимально ефективного використання місцевих ресурсів; максимально врахування місцевих умов; концентрації ресурсів; максимізації житлової мобільності мешканців регіону.

Основні регуляторні дії з формування ринку доступного житла з врахуванням сьогоденних умов у регіонах доцільно структурувати в кілька головних напрямів. Це, зокрема, розвиток малоповерхового житлового будівництва з безпосередньою участю мешканців; просте відтворення житлового фонду; прискорений приріст одиниць житла; формування фонду соціального житла; інноваційне оновлення житла, містобудування, облаштування територій.

Звичайно, слід зазначити, що згідно системності всього механізму регулювання ринку доступного житла, регіональний рівень означеного механізму повинен діяти синхронно з загальнодержавним. Тому важливим на регіональному рівні є підтримка загальнодержавних житлових програм.

Регіональні органи влади повинні докласти максимальні зусилля для успішної реалізації загальнодержавних житлових ініціатив з метою поліпшення житлових умов жителів регіонів, залучення в регіони нових жителів (звільнених у запас військових, фахівців, репатріантів і висококваліфікованих іммігрантів), через максимально можливе фінансування з центрального бюджету та загальнодержавних фондів, залишаючи за собою право виступати із зустрічними житловими ініціативами в уряді і Верховній Раді України. Тільки за умови синхронізації загальнодержавних регуляторних дій щодо формування ринку доступного житла та регіональної житлової політики може бути досягнуто максимальний синергетичний ефект, суть якого полягає в прискореному формуванні ефективного ринку доступного житла як у регіонах, так і в цілому в державі.

Література:

1. Белоусова Л.С. Социально-экономические аспекты формирования рынка жилья и регулирования жилищного строительства в регионе / Л.С. Белоусова // Экономический анализ: теория и практика. — 2006. — № 10. — С. 58—65.

2. Божанова В.Ю. Разработка организационно-экономического механизма регулирования инвестиционной деятельности в жилищном строительстве регионов / В.Ю. Божанова // Экономічний простір. — 2009. — №23(2). — С. 84—94.

3. Введення в експлуатацію житла за I півріччя 2010 року. — Режим доступу: http://ukrstat.gov.ua/express/expr2010/08_10/197.zip

4. Гречаник В.П., Васильченко С.М. Державна політика житлового будівництва в Україні як чинник людського розвитку / В.П. Гречаник, С.М. Васильченко // Вісник Прикарпатського університету. — 2009. — №7. — Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vpu/Ekon/2009_7/9.pdf

5. Жилищная политика Пензенской области — 2020. — Режим доступу http://www.penza.ru/file_object/show/874a15c4c92ad58087f0745ffcb9f66d

6. Житловий фонд України. — Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua/> — заголовок з екрану.

7. Завора Т.М. Формування житлової політики регіону: автореф. дис. канд. екон. наук: 08.00.05 / Т.М. Завора; Полтав. нац. техн. ун-т ім. Ю.Кондратюка. — Полтава, 2008. — 20 с.

8. Омельчук В.О. Доступність житла в Україні: сучасний стан, тенденції та методика виміру // Інвестиції: практика та досвід. — 2010. — № 17. — С. 41—45.

9. Омельчук В.О. Принципи механізму державного регулювання ринку доступного житла // Економіка та держава. — 2010. — № 12.

10. Рожков В.Л., Сайфуллина Ф.М. Активизация малоэтажного жилищного строительства как фактор регионального инновационного развития / В.Л. Рожков, Ф.М. Сайфуллина // Региональная экономика: теория и практика. — 2010. — № 24. — С. 35—37.

11. Стан та перспективи реформування житлово-комунального господарства України. Аналітичне дослідження. — К.: Лабораторія законодавчих ініціатив. — 2004. — 100 с. — Режим доступу: http://www.parliament.org.ua/docs/files/8/1157700865_ans.pdf

12. Ульянова О.Ю. Эволюционно-технологическая основа региональной жилищной политики / О.Ю. Ульянова // Проблемы современной экономики. — 2007. — № 4. — С. 275—278.

13. Хоменко Я.В. Методологічні засади формування політики сталого економічного зростання в регіоні: автореф. дис. д-ра екон. наук: 08.00.03 / Я.В. Хоменко; Н.-д. екон. ін-т М-ва економіки України. — К., 2009. — 36 с.

14. Шевчук О.І. Особливості формування регіональної політики житлового будівництва: автореф. дис. канд. екон. наук: 08.00.05 / О.І. Шевчук; Держ. вищ. навч. закл. "Ужгород. нац. ун-т". — Ужгород, 2009. — 20 с.

15. Шевчук О.І. Регіональна політика житлового будівництва: напрямки удосконалення: монографія / О.І. Шевчук; Ужгород. нац. ун-т. — Ужгород: Ліга-Прес, 2010. — 211 с.

16. Щеглова О.Ю. Методологічні проблеми та тенденції розвитку житлового фонду в Україні на державному та регіональному рівнях / О.Ю. Щеглова // Наукові праці КНТУ. Економічні науки. — 2010. Вип. 17. — С. 21—25.

17. The Social Situation in the European Union 2009 — Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010 — 357 p. — Режим доступу: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4957&langId=en>

Стаття надійшла до редакції 24.12.2010 р.