

УДК 342.95

**Ярослава Авраменко,**  
адвокат

## ФОРМУВАННЯ ІНФРАСТРУКТУРИ ІПОТЕЧНОГО РИНКУ ЯК ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ІПОТЕЧНОГО КРЕДИТУВАННЯ

У статті на основі використання предметно-об'єктного підходу обґрунтовано, що створення інфраструктури іпотечного ринку є функцією державного управління, змістове наповнення якої за предметним підходом залежить від особливостей об'єкта організуючо-владного впливу. Досліджена структура цієї функції та розкритий зміст кожного її елемента. Визначені напрямки змін у їх співвідношенні у процесі розвитку ринку іпотечного кредитування.

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

**Постановка проблеми.** Створення ефективної інфраструктури іпотечного ринку є складним та довготривалим процесом. Рівень розвитку економіки будь-якої країни глобально залежить від якісного функціонування іпотечного ринку. Отже, важливим є розгляд питання стосовно ключових факторів, які впливають на формування даної інституції. Створення інфраструктури іпотечного ринку є функцією державного управління, отже пріоритетним є дослідження даної функції державного управління крізь призму предметно-об'єктного підходу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання визначення функцій управління, критеріїв їх класифікації, видів, зумовленості функцій управління цілями та завданнями управління, співвідношення функцій та структури органів управління були предметом дослідження таких вчених-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. Піскотівн, Г. Х. Попов, Л. А. Симонян, Ц. А. Ямпольська та інші. Доктринальні висновки, викладені у працях вказаних учених, не втрачають своєї актуальності для науки адміністративного права і науки управління і сьогодні, є методологічною основою для подальшого вивчення такого феномена, як «функції».

**Мета статті.** У статті досліджено формування інфраструктури іпотечного ринку як функцію державного управління у сфері іпотечного кредитування. Для більш поглибленого розуміння даної функції державного управління розкрита структура цієї функції та зміст кожного її елемента.

У статті вищезазначена функція розглянута крізь призму того, що вона є складником економічної функції держави, що, у свою чергу, передбачає багатовекторні напрями діяльності відповідних державних інституцій, які мають безпосереднє відношення до їх практичної реалізації.

**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 і характеризують зміст цієї діяльності [1, с. 25–26; 3, 8, с. 23; 26, с. 34].

Слово «функція» має латинське походження (function – відправлення, діяльність) та означає «...роль, яку певний соціальний інститут виконує відносно потреб суспільної системи... залежність, яка прослідковується між різними соціальними процесами» [36, с. 751]. Окремі енциклопедичні видання функцію визначають як роботу, яку виконує орган, коло діяльності [25, с. 945]. У деяких наукових джерелах категорію «функція» ототожнюють із словом «роль» [39, с. 219]. Представники науки державного управління обґрунтовують, що «функції характеризують основний напрям і зміст діяльності суб'єкта» [34, с. 47; 2, с. 262]. 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].

Більш розширене визначення функції управління, з яким також є підстави пого-

дитися, було запропоновано Л. В. Ковалем. На його думку, «функція державного управління – це відокремлена частина державно-управлінської діяльності, якій властива певна єдність змісту і яка здійснюється на основі закону спеціально створеними органами виконавчої влади, специфічними методами для проведення у життя завдань державного управління» [20, с. 26–27].

Для цілей цього дослідження функція державного управління розуміється як основний напрям управлінської діяльності, що полягає у виконанні державних завдань та досягненні мети, які визначені у нормах законодавства.

Сучасні дослідники серед ознак функцій виокремлюють їх державно-владний політичний характер, розглядають як складник змісту державного управління, засіб реалізації цілей та завдань державного управління та функцій держави в цілому, як такі, що здійснюються за допомогою форм та 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 та думок щодо вибору критеріїв класифікації. Так, вчені пропонують поділяти функції на: основні та допоміжні [7, с. 15–20], основні, регулятивні допоміжні [16, с. 172], внутрішні і зовнішні [4, с. 12–125], загальні, спеціальні та допоміжні (обслуговуючі) [32, с. 10–11], загальнокерівні, регулятивні, рахунково-аналітичні, організаційно-координаційні, контрольні [35, с. 163], соціально-орієнтовані та внутрішньо-орієнтовані [8, с. 4].

Незважаючи на наявність різних класифікацій функцій органів державного управління та, відповідно, виокремлення різних їх 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 та контроль.

Натомість будь-яка класифікація є деякою мірою умовною і 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 низку підфункцій, які до цього були включені до переліку функцій. Так, здійснення класичної функції контролю вимагає від контролюючих органів планування контрольної діяльності, її організації, керування, регулювання, координації та обліку.

Для цілей цього дослідження пропонується використати предметно-об'єктний підхід для обґрунтування того, що створення інфраструктури іпотечного ринку є функцією державного управління, змістове 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 і передбачає багатовекторні напрями діяльності відповідних державних інституцій. Це зумовлено особливостями самого об'єкта управління, яким є іпотечний ринок, запровадженням у його межах функціонування кредитних механізмів та взаємодії його з фінансовим, фондовим та 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 та 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 включає низку 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 і діями для забезпечення в поточному і перспективному періодах часу бажаного стану для об'єкта управління, виступає

у взаємодії з іншими функціями як самостійна, що має свої особливості, функціональне призначення і цільову спрямованість [14; 17; 29; 24, с. 25–32].

В Енциклопедії державного управління планування як функція державного управління розуміється як визначення напрямів, темпів, кількісних і якісних показників тих чи інших процесів у системі державного управління, державних функцій, спрямованих на досягнення попередньо визначених цілей; розробку цілей і завдань, напрямів розвитку та реформування всієї державно-управлінської діяльності [15, 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 у державному управлінні виступають урядові програми, концепції різноманітних напрямів суспільного розвитку і реформування, директивні перспективні плани, президентські послання, програми економічного і соціального розвитку, державні цільові програми тощо. Усі 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 [28].

Прогнозування та планування у сфері іпотечного кредитування має здійснюватися через формування концептуальних засад такого розвитку, що мають включати надання державних гарантій по іпотечних цінних паперах та встановлення прозорих механізмів ціноутворення на ринках нерухомості та 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, насамперед 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 одночас-

но є реальним, силовим, цілеспрямованим, організуючим) на кероване явище, об'єкт підфункції (функції) регулювання у теорії управління розглядається як конкретні відносини між людьми. Зміст будь-якої з функцій управління виражає сенс і характер управляючого впливу. У функції регулювання – це створення або застосування необхідних соціальних норм (праці, поведінки та ін.). При цьому спосіб реалізації розкриває засоби (можливості) збереження або перетворення управлінських взаємозв'язків, які закладені в даній 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 включати: механізми соціального захисту позичальників з низьким конкурентним статусом; правовий захист майнових прав учасників іпотечного ринку; розробку уніфікованих стандартів іпотечного кредитування; врегулювання процедур випуску та обігу іпотечних цінних паперів.

У теорії управління суть організації як функції державного управління пов'язується зі створенням такої сукупності організаційних відносин, яка б забезпечила цілісність управлінської системи в цілому, ефективні та доцільні взаємовідносини її компонентів. Формами її вираження є формування управлінської структури, добір персоналу, організація його праці тощо. Організаційна підфункція у контексті цього дослідження спрямована на формування інфраструктури іпотечного ринку: залучення на іпотечний ринок інвесторів (пенсійних фондів, страхових компаній, інститутів спільного інвестування, інвестиційних фондів тощо), в тому числі іноземних; створення Державного земельного іпотечного банку; створення вторинного ринку іпотечних кредитів, у тому числі удосконалення організації та діяльності Державної іпотечної установи у напрямі забезпечення високого рівня ліквідності іпотечних цінних паперів не лише у сфері житла, а й стосовно інших предметів іпотеки.

Підфункція стимулювання пов'язана зі створенням економічних та правових стимулів та гарантій щодо участі в іпотечній системі учасників іпотечного ринку – кредиторів, позичальників, інвесторів, емітентів цінних паперів. Насамперед 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: запровадження рейтингової системи в оцінці кредиторів, іпотечних цінних паперів, іпотечних кредитів; удосконалення системи рефінансування іпотечних кредитів; надання державних гарантій для додаткового покриття емітованих цінних паперів; придбання за рахунок бюджетних коштів іпотечних цінних паперів; страхування кредитних ризиків; адресна фінансова допомога громадянам на придбання житла; здешевлення іпотечних кредитів шляхом часткової компенсації кредитних ставок за рахунок спеціально створеного фонду; державна фінансова підтримка забудовника шляхом встановлення пільгового режиму оподаткування; підтримка категорій населення з низьким конкурентним статусом для підвищення рівня їх доступності до іпотечних кредитів з метою придбання, будівництва чи реконструкції житла; створення стартових фінансових умов для “запуску” вторинного іпотечного ринку [30, с. 13].

Підготовка кадрів як підфункція передбачає створення системи підготовки та перепідготовки кваліфікованих спеціалістів з питань іпотеки для банків, страхових компаній, пенсійних фондів, агентств з 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 входить до структури функції формування інфраструктури ринку іпотечного кредитування.

Традиційно контроль у державному управлінні визначається як перевірка, спостереження з ціллю перевірки для протидії чомусь небажаному, тобто виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку будь-кого [13, с. 37; 22; 33, с. 590–616]. Контроль супроводжує весь процес управління і взаємодіє з іншими підфункціями (функціями), будучи самостійною функцією (підфункцією) у 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 прийняття заходів організаційного або примусового характеру. Контроль у державному управлінні здійснюють або спеціально створені для його здійснення контролюючі органи або органи за-

гального управління, наділені контрольною функцією.

Різновидом контролю у державному управлінні є фінансовий контроль. Контроль у державному управлінні у сфері іпотечного кредитування має фінансово-правове спрямування і проявляється як фінансовий контроль уповноважених суб'єктів управління за діяльністю, пов'язаною з іпотечним кредитуванням.

### Висновки

Формування іпотечного ринку та його інфраструктури як функція державного управління є складником економічної функції держави, яка включає в себе такі складники (підфункції), як прогнозування та планування, регулювання, організацію, стимулювання, фінансове забезпечення, підготовку кадрів, нагляд і контроль.

З розвитком іпотечного ринку співвідношення між функціями буде змінюватися у напрямі підвищення ролі системи інформаційного та нормативного забезпечення суб'єктів ринку, підтримки соціально вразливих верств населення, слабких в економічному розвитку територій, іпотеки земель сільськогосподарського призначення. Значне місце у забезпеченні безпеки іпотечного кредитування буде займати управління ризиками, які несе кожний з учасників іпотечного ринку.

Визначаючи форми та методи державного управління (здійснення функцій) у процесі формування ринку іпотечного кредитування, необхідно враховувати не лише особливості предмета іпотеки, а й функції та завдання іпотечного ринку, які розкривають його сутність. Зокрема, необхідно враховувати, що в межах іпотечного ринку відбувається: об'єднання розпорошених фінансових ресурсів фізичних та юридичних осіб у фінансові фонди, які трансформуються у 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.

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.



Незважаючи на принципово різний підхід до процесу мобілізації кредитних ресурсів у різних країнах, загальною для них є наявність державної підтримки їх практичного функціонування, включаючи систему правового, фінансового регулювання даної діяльності, надання державних гарантій тощо.

#### 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. / під ред. В. Б. Авер'янова. К.: Юридична думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. 584 с.
3. Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; 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.: ОМЕГА-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 : 12.00.07. О., 2015. 23 с.
9. Білокур Є. І. Специфіка планування як функції державного управління. Наше право. 2014. № 6. С. 22-27.
10. Вознесенський Э. А. Финансовый контроль в СССР. М.: Юрид. Лит-ва. 1973. 135 с.
11. Воронова Л. К. Фінансове право України: підручник. К. Прецедент. 2006. 448 с.
12. Воронова Л. К., Кучерявенко М. П. Финансовое право: учеб. пособие для студентов юрид. вузов и ф-тов. Харьков: Легас, 2003. 400 с.
13. Гарашук В. М. Контроль та нагляд в державному управлінні. Харків. Фолио, 2002. 176 с.
14. Дегтяр Олег. Прогнозування як функція державного управління розвитком структурних складових соціальної сфери URL: file:///C:/Users/Admin/Downloads/Pubupr\_2013\_4\_7.pdf.
15. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. К. : НАДУ, 2011. Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співгол.), І. В. Розпуненко (спів гол.) та ін. С. 699.
16. Зеленевский Я. Организация трудовых коллективов. Введение в теорию организации и управления. М.: Прогресс, 1971. 312 с.
17. 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.
18. Іпотечне кредитування: проблеми та перспективи розвитку в Україні: інформаційно-аналітичний матеріал / за ред. О. І. Кіреєва. К.: Центр наукових досліджень НБУ, 2010. 104 с.
19. Калюга Е. В. Фінансово-господарський контроль в системі управління: монографія. К.: Ніка-Центр, 2002. 360 с.
20. Коваль Л. В. Адміністративне право. К., 1994. 208 с.
21. Малейн Н. С. Кредитно-расчетные правоотношения и финансовый контроль. М.: Наука, 1964. 152 с.
22. Малиновський В. Я. Державне управління: навчальний посібник. 2-ге вид., доп. та перероб. К.: Атіка, 2003. 576 с.
23. Меркулов В. Мировой опыт ипотечного жилищного кредитования и перспективы его использования в России / Ассоциация «Юридический центр». СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. 358 с.
24. Назаренко А. В., Звягинцева О. С. Сценарное прогнозирование развития социально-экономических систем. Научный журнал КубГАУ. 2012. № 84(10). С. 25-32.
25. Ожегов С. И. Словарь русского языка. М.: Гос. изд-во словарей, 1963. 1495 с.
26. Опришко В. Ф. Правовые основы управления народным хозяйством К.: Вища школа, 1979. 103 с.
27. Поліщук Н. В. Управління ризиками іпотечного кредитування сільського господарства. URL: <http://www.spilnota.net.ua/ua/article/id-1968>
28. 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>.
29. Прогнозування соціально-економічних процесів: сучасні підходи та перспективи: монографія / за ред. О. І. Черняка, П. В. Захарченка. Бердянськ : Видавництво Ткачук, 2011. 391 с.
30. Савич В. І. Іпотечне кредитування в умовах трансформації економіки України: автореф. ... доктора економ. наук. Тернопіль, 2008. 40 с.
31. Савченко Л. А. Правові основи фінансового контролю: навч. посіб. К.: ЮрінкомІнтер, 2008. 504 с.
32. Смонян Л. А. Функции советского государственного управления: втореф. ... канд. юрид. наук. М., 1977. 20 с.
33. Снітчук М. О. Контроль в управлінській діяльності. Екон. зростання України: стан та чинники забезпечення : зб. наук. пр. К. : Логос, 2003. С. 590-616.
34. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. М.: Юриформцентр, 1998. 795 с.
35. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М.: Юстициформ, 2001. 354 с.
36. Філософський енциклопедический словарь / гл. ред. Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев,

С. М. Ковалев, В. Г. Панса. М.: Советская энциклопедия, 1983. 987 с.

37. Алісов Є.О., Воронова Л.К., Катькаленко С.Т. Фінансове право: підручник. Харків: Консум, 1999. 496 с.

38. Холодна Ю.Є. Мінімізація ризиків іпотечного кредитування в сучасних умовах. Науковий вісник Херсонського державного університету. Випуск 17. Частина 4. 2016. С. 122-127.

39. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. М.: Интерстиль, 2008. 384 с.

*В статтє на основе предметно-объектного похода 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.*

**Ключевые слова:** инфраструктура ипотечного рынка, функции государственного управления, под-функция 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 on the peculiarities of the object of the organizational and governmental influence, following the subject approach. There has been explored the structure of the function, with each element thereof defined. There have been determined the course of changes in their correlation throughout the process of the mortgage market development.*

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