

УДК 351.778.5

*О. М. НЕПОМНЯЦІЙ*

## **СТИМУЛЮЮЧИЙ ПІДХІД У РЕАЛІЗАЦІЇ ЖИТЛОВИХ ПРОГРАМ ДЕРЖАВИ**

*Порівняно два основних підходи, що використовуються в реалізації житлових програм: стимулюючий та інтервенціоністський. Розглянуто особливості цих підходів, визначено їхні переваги, умови та обмеження застосування.*

**Ключові слова:** житлова політика, житловий сектор, житлові програми, стимулюючий підхід, інтервенціонізм.

*The article is devoted to the comparative analysis of two basic approaches, used in realization of the housing programs: enabling and interventional. The features of these approaches are examined, their advantages, terms and limitations of their using are determined.*

**Key words:** housing policy, housing sector, housing programs, enabling approach, interventions.

На сьогодні не існує чіткого, однозначного і загальноприйнятого визначення житлової політики. Це ускладнюється тим, що житлове будівництво часто і, на наш погляд, штучно протиставляється будівництву нежитлових об'єктів, що не сприяє визначенню того, що є житловою політикою. Проте досить упевнено можна говорити про її складові або елементи – сукупність державних програм, заходів або дій, які мотивують, стимулюють і спонукають житлове будівництво і які мають вирішальний і вимірний вплив на ефективність житлового сектора. На жаль, не всі ці дії сприяють ефективному функціонуванню цього сектора, тоді як деякі з них можна назвати “стимулюючими”. Стимулювання – це “установлення певних рамок і надання підтримки при одночасному звільненні від суворого і всеосяжного контролю” [4, с. 58].

Підходи, що мають використовуватися в реалізації житлових програм і житлової політики в цілому, розглядаються такими дослідниками, як К. Вайтхед, Ш. Енджел, А. Кретов, В. Магнуссен, М. Паччіоне, Л. Руді, Р. Сандбрук, М. Федотова та ін. Проте в роботах цих та інших авторів майже відсутнє порівняння різних підходів, тому метою даної статті є порівняння двох основних підходів: стимулюючого та інтервенціоністського.

Зрозуміло, що в ринковій економіці, з одного боку, державне регулювання будь-якого сектора економіки не може бути тотальним, з іншого – певне регулювання буде присутнім завжди. Тому, по суті, кажучи про стимулювання або його протилежність, інтервенціонізм, маємо на увазі ступінь впливу держави за допомогою певної політики на житлову сферу. Цей ступінь визначається, по-перше, мірою державного регулювання економіки в цілому,

по-друге, існуванням у державі однією з таких альтернатив:

- системи, в якій житлові потреби задовольняються ринком, а держава контролює ринок і виправляє його невдачі, або системи, в якій держава несе пряму відповідальність за задоволення потреби в житлі;

- системи, в якій відповідні відносини здійснюються виключно на підставі законів, або системи, в якій на відносини впливають суб'єктивні чинники;

- плюралістичної системи, яка дозволяє одночасно існувати декільком концепціям в будь-якій сфері, або централізованої системи, яка допускає тільки одну загальну концепцію.

Зупинимося на цих положеннях детальніше. У певному значенні дискусія про стимулювання або інтервенціонізм може бути розглянута як нове формулювання старого протиставлення вільного ринку і планування, ринкової і планової економіки. Новизна спричинена тим, що як вільний ринок у чистому вигляді, так і централізована планова економіка не пройшли випробування часом, показавши свою неспроможність. Реальний сектор економіки не може функціонувати без втручання держави або без ринків. А за умови, що повинен існувати певний державний вплив на економіку, дискусія має бути переорієнтованою на конкретну форму такого впливу.

При цьому необхідно враховувати, що спектр “інтервенціонізм – стимулювання” має бути чітко відокремлений від спектру “порядок – хаос”. І стимулювання й інтервенціонізм є формами порядку, що дозволяють забезпечити стабільне функціонування соціально-економічної системи в цілому і окремих її сфер і секторів, тоді як хаос погіршує як соціально-економічні показники в цілому, так і функціонування житлового сектора зокрема. Об'єднує їх і те, що як система, яка передбачає стимулювання, так і інтервенціоністська система “не можуть добитися успіху без волі до здійснення продуктивної, а не паразитичної поведінки і без наявності необхідного матеріального, політичного й адміністративного потенціалу для підтримки своїх обов'язків” [6, с. 23].

Початок сучасної “версії” дискусії про міру державного впливу не лише на сферу житлового будівництва, але і економіку в цілому було покладено в другій половині 1980-х рр. Всесвітнім банком і Міжнародним валютним фондом (МВФ), які в цей час зосередили свої зусилля на структурній перебудові та лібералізації економіки африканських країн шляхом скорочення державних витрат, приватизації державних підприємств, усунення контролю над цінами, зниження нестримних субсидій, але при цьому на збільшенні можливостей урядів з управління економікою, заснованою на ринку.

Ключовими аргументами, висуненими тими, хто підтримував інтервенціоністський підхід у реалізації програм Всесвітнього банку і МВФ, були неможливість ринку задовольняти основні потреби, нездатність приватного сектора накопичити достатній капітал або конкурувати на міжнародних ринках, а також домінування на національних ринках іноземних концернів. Але ці аргументи безпосередньо не відносяться до житлового сектора. Навіть при дуже низькому рівні прибутків цей сектор є ринковим, на якому ціни і орендна плата розподіляють ресурси як виробників, так і

споживачів. Він задовольняє основні потреби в тій мірі, в якій він виробляє дешеве житло, яке не забирає надмірну долю прибутків населення. Те, що якість більшої частини такого житла в бідних країнах відбиває цю бідність, є само собою зрозумілим. Але елементарні будівельні технології не вимагають доступу до ринків капіталу, не підпадають під дію міжнародної конкуренції і не управляються іноземними концернами. Тому відсутні які-небудь фундаментальні причини для впливу держави, а не приватного сектора на житловий сектор.

Те ж вірне і для деяких інших секторів економіки. Це послугувало однією з причин того, що нині “дозрів” підхід до ринків, який передбачає їх мінімальне регулювання або стимулювання в нашій термінології. Були й інші причини. Зокрема, цьому сприяв крах комуністичних режимів у Східній Європі і в колишньому Радянському Союзі, та тривоги, породжені межами, що наближаються, витрат “держави загального добробуту” в Західній Європі та Північній Америці. Ці події породили нову віру в ефективність ринків, які регулюються різними державними механізмами для захисту суспільства від ринкових невдач.

Дані зміни також є результатом розчарування, пов’язаного з тим, що велика частина допомоги, спрямованої на розвиток Африки, Азії і Латинської Америки, не спричинила значного економічного зростання багато в чому завдяки неефективним діям національної бюрократії, що переслідувала в першу чергу власні інтереси. Це призвело до структурних спотворень у функціонуванні економіки, разом з формуванням нових, часто корумпованих, правил ведення бізнесу, що було за межами можливості впливу на ці процеси міжнародних організацій. Виявилось, що необхідні реформи вимагають набагато більшого – відмови від звичайного впровадження концепції “кращого менеджменту”, яка не знищує корупційні схеми в економіці, та переходу до комплексного реформування системи державного управління, що, у тому числі має на увазі й мінімальне регулювання (стимулювання) економіки.

Житловий сектор, безумовно, є ринком, але це не єдиний, не цілісний ринок – будинки відрізняються один від одного місцем розташування, якістю, дизайном, кількістю, формою землеволодіння, облаштованістю району, мірою законності тощо. Тому цей ринок поділяється на декілька фрагментованих сегментів, які можуть бути ізольованими один від одного і практично ніколи не перегинатися.

Але все ж це є ринок. Тому, як показує практика, більшість житлових програм, які “обернулися спиною” до ринку або розвивалися так, як ніби його не існує, потерпіли невдачу, внаслідок чого були відкинуті або замінені на інші. Хоча, звичайно, деякі з подібних програм продовжують існувати в країнах “третього світу”, що пояснюється бюрократичною інерцією, політичною нерішучістю або корупційними схемами. Проте можна з упевненістю сказати, що сучасна політика у сфері житла не має іншого вибору, окрім як бути ринково орієнтованою, хоча і допускати при цьому наявність механізмів впливу і контролю з боку держави.

Стимулюючий підхід спрямовано саме на це. Замість того, щоб ігнорувати ринки і надавати субсидії на будівництво житла без урахування ринків житла і за їх межами, вони дозволяють ринкам виробляти і розподіляти житло, гарантуючи здійснення цього процесу ефективним і справедливим чином. Тобто здійснюється насправді стимулювання функціонування ринків разом з їх захистом від невдач. А в житловому секторі ринки дійсно потерпають. Вони не забезпечують досягнення основної соціальної мети, що полягає в наданні “хорошого будинку для кожної сім’ї за вартістю, яка знаходиться в межах можливостей цієї сім’ї” [7, с. 872]. Вони потерпають, оскільки суспільство розглядає житло як одну з основних потреб, як предмет першої необхідності, який має бути в кожній людині незалежно від доходу, необхідність, яку економісти називають схвалюваним благом. А ринки, залишені самі собі, не забезпечують в обов’язковій мірі кожну людину житлом на рівні, прийнятному для суспільства в цілому. Ринки житла потерпають також унаслідок того, що погане житло одних негативно впливає на добробут інших, оскільки ставить під загрозу здоров’я і безпеку, представляє пожежну небезпеку, або є “більмом на оці” – ефект, який називається стороннім впливом. Надані самі собі споживачі на нерегульованому ринку житла можуть, отже, створювати неприйнятні ризики для інших, ризики, від яких кожен має бути захищеним. Нарешті, ринки житла також терплять невдачу через відсутність відповідних ринків страхування ризиків, недостатньої чи неналежної інформації, або різниці між обліковими ставками для юридичних і приватних осіб [7]. Проте, незважаючи на ці невдачі, житлова політика, що передбачає стимулювання, націлена на їх виправлення за допомогою ринкових механізмів, а не на те, щоб задовольняти житлові потреби безпосередньо, за допомогою адміністративних асигнувань поза ринком житла на підставі думки про те, що виправити подібну ситуацію неможливо.

Актори житлової політики переслідують свої власні цілі та завдання в рамках тих законів і правил, які визначають відносини між ними і обмежують їхню поведінку. Коли такі закони та правила є справедливими, безособовими, передбачуваними, прозорими і зрозумілими, вони надають можливість кожному акторові максимально проявляти себе, реалізуючи повною мірою творчий потенціал для досягнення своїх цілей, без перешкод і негативних наслідків для інших акторів. Коли ж такі закони та правила є довільними і непередбачуваними, залежними від примх автократів або чиновників, які самі не підкоряються верховенству закону, вони послабляють спочатку декількох акторів, але потім, зрештою, всіх акторів на цьому ринку. У зв’язку з цим Ф. Фон Хайек писав: “Ані чия-небудь обґрунтованість, ані чия-небудь природжена “природна доброта” не ведуть людину по цьому шляху, тільки гірка необхідність підкорятися неприйнятним правилам для того, щоб зберегти себе разом з конкуруючими групами, які вже почали розширюватися, оскільки вони зіткнулися з такими правилами раніше... Для наївного розуму, який розуміє порядок тільки як продукт умисної дії, абсурдним може здатися те, що в складних умовах порядок і пристосування до невідомого можуть бути ефективніше досягнуті шляхом ухвалення рішень про децентралізацію, і що

розподіл повноважень фактично розширюватиме можливість наведення загального порядку. Проте децентралізація фактично призводить до урахування більшої кількості інформації” [1, с. 76–77].

Інтуїтивно зрозуміло, що така складна і динамічна система, якою є житловий сектор, не може належним чином координуватися виключно центральною владою, незалежно від ступеня її інформованості й інтелектуальності. Насправді, він навпаки функціонує тому, що він не координується ієрархічною організацією, керованою всезнаючими “керманичами” з центру. Якби кожне приватне рішення про те, що будувати, де будувати, як будувати або коли будувати, необхідно було б погоджувати з центральною владою, нічого ніколи не було б побудовано.

Але в той же час стимулюючий підхід не закликає до припинення регулювання житлового сектора взагалі. І велику роль у цьому регулюванні відіграють “хороші” закони, які є необхідними для нормального функціонування житлового сектора, установлення і захисту прав власності, вирішення суперечок між різними зацікавленими сторонами, захисту інтересів жителів від небажаних наслідків спонтанної житлової забудови (таких, наприклад, як транспортні пробки або погіршення стану довкілля), а також для надання основних комунальних послуг. Хоча, на відміну від інтервенціонізму, стимулюючий підхід у даному випадку робить акцент не на адміністративних, а на економічних механізмах, таких як оцінювання витрат і ризиків, переваг і недоліків програм житлової забудови та глобальніших програм місцевого розвитку.

Відомий дослідник Р. Сандбрук у своїх роботах на прикладі низки країн, що розвиваються, досліджував вплив “поганих” законів і правил, що створюються неефективною корумпованою бюрократією, на економіку. На його думку, роздуті державні адміністрації працюють неефективно, безладно, а іноді й нечесно, частково в результаті того, що багато чиновників були призначені та просуваються службовими сходами на основі родинних, фракційних і особистих зв’язків. Корупція створює адміністративні обмеження, а економічна інфраструктура погіршується або працює нерегулярно. Збої в чиненні правосуддя і політична нестабільність сприяють невизначеності відносно недоторканості приватної власності та договірних стосунків. Жорстка регуляція громадянського суспільства перешкоджає просуванню незалежних народних ініціатив і провокує людей переходити в нерегульований неформальний сектор, займатися незаконною діяльністю, наприклад, контрабандою. З іншого боку, люди, що знаходяться при владі, маніпулюючи у своїх інтересах державним майном, державними закупівлями, договорами, дозвоільними документами, курсом національної валюти тощо, швидко наживають великі статки. Сандбрук також відмічає, що бажання дотримання правових норм є єдиною основою для стабільного і ефективного управління. При зниженні згоди знижується керованість суспільства, в якому коерцитивна сила в центрі є недостатньою або ненадійною [6].

При використанні стимулюючого підходу все, що необхідно для

правильного функціонування житлового сектора, так це основний і мінімальний набір зрозумілих правил, – правил, які створені з потреби, закріплені законодавчо і за необхідності удосконалюються з часом. Житловий сектор у такому разі стає практично системою, що повністю самоорганізується, самокорегується та адаптується, яка продовжує досягати своїх цілей в умовах довкілля, що змінюється, або погіршення функціонування деяких її елементів за допомогою механізмів зворотного зв'язку [2]. Це система, що також навчається і є динамічною, яка постійно змінюється і коригується у міру накопичення нових знань і нового розуміння процесів, що протікають в ній.

Тому стимулюючий підхід у житловому секторі вимагає інтелектуального стилю управління і/або регулювання, заснованого на зборі інформації про житлову систему і на еволюції чутливої системи правил, які можуть ефективно керувати сектором так, щоб найширше реалізовувати інтереси усіх стейкхолдерів в цій системі. І тому стимулюючий підхід має бути спрямований на впровадження реальних стимулів для різних акторів так, щоб цілі, які вони переслідують, не погіршували загальне функціонування системи.

Системи правил не можуть, проте, бути переданими в незмінному вигляді з однієї країни в іншу, наскільки б ефективними не були, оскільки кожна країна має свою специфіку. Будівельні норми і правила, права власності на нерухомість, зональні обмеження, регулювання зростання або стандарти інфраструктури не можуть бути перенесеними з однієї країни в іншу без достатнього урахування певного культурного контексту і конкретних форм взаємодії між акторами в житловому секторі.

Стимулюючий підхід обов'язково передбачає множинність акторів у житловому секторі, оскільки якщо присутній лише один актор, то нікого стимулювати. Центральні та місцеві органи влади також потребують набору функціональних правил, належного припливу ресурсів, професійних можливостей і правильних стимулів для того, щоб мати можливість виконувати свої обов'язки. Вони також мають бути ізольованими від тиску і впливу з боку груп інтересів, які можуть спотворювати їх дії і позбавляти їх можливості досягати поставлених цілей: від погано фінансованих органів влади не можна чекати підтримки житлової інфраструктури, а від низькооплачуваних інспекторів неможливо чекати дотримання будівельних норм і правил. Аналогічним чином не може плануватися будівництво нових доріг, якщо власники землі мають право відмовитися надавати свої землі, а платники податків мають право “не пропустити” статті місцевих бюджетів у сфері інфраструктури. Центральний уряд, зі свого боку, не може реформувати систему надання субсидій і кредитів на будівництво житла за наявності грубого політичного тиску з боку відповідних зацікавлених суб'єктів.

Слід зазначити, що стимулюючий підхід передбачає відсутність преференцій для одного чи декількох акторів у житловому секторі, забезпечуючи, таким чином, “рівновагу сил” між ними і рівність перед установленими правилами, розуміючи і приймаючи мотиви та можливості різних груп інтересів і намагаючись розробити для них відповідні стимули,

які зроблять їх діяльність максимально ефективною і результативною. Це важливо, оскільки в ефективно функціонуючому житловому секторі всі актори, – жителі, будівельники, кредитори, місцеві та центральні органи влади та ін., – мають бути в змозі виконувати свої завдання, але не за рахунок інших.

Істотною рисою стимулюючого підходу є його “всеосяжність”, оскільки він виступає за політичний і інституціональний розвиток для регулювання житлового сектора в цілому, на відміну від інтервенціонізму, який спрямовано тільки на державне забезпечення житлом, не приділяючи належної уваги приватному і неформальному сектору, або на одну (декілька) компоненту житлової політики, наприклад, фінансування житлового будівництва і житлові субсидії, без урахування інших компонентів.

Стимулюючий підхід передбачає наявність такої житлової політики, яка забезпечує контроль і регулювання житлового сектора, без прямого надання житла державою, а отже, залишаючи фактичне будівництво і надання житла ринку, незалежно від того, чи є він формальним або неформальним. Очевидно, це правильно, що підтверджується крахом плану державного житлового будівництва, заснованим на виняткових зобов’язаннях держави зі здійснення будівництва, розподілу і управлінню житловим будівництвом.

Стимулюючий підхід спричиняє утворення інституцій, в яких основною метою є забезпечення функціонування житлового сектора в цілому, контроль його функціонування, а також визначення чинників і інструментів впливу на нього, і використання їх для поліпшення житлових умов для всіх. Інтервенціонізм же призводить до утворення інституцій, які зосереджуються на невеликому сегменті житлового сектора і які спрямовують невинуватну кількість ресурсів на задоволення житлових потреб невеликої кількості людей, ігноруючи при цьому основну частину чинників та інструментів, що впливають на функціональність житлового сектора в цілому.

Можна сказати, що в будь-якій житловій політиці, незалежно від її характеру, присутні п’ять ключових компонентів, що мають найважливіший вплив на ефективність житлового сектора: права власності на землю і житло; наявність, розвиток і регулювання інститутів фінансування житлового будівництва; управління житловими субсидіями; розвиток і обслуговування житлової інфраструктури; регулювання розподілу земельних ділянок і житлової забудови. Тоді як перші три інструменти впливають на попит на ринку житла, два останніх впливають на пропозицію. Кожен з цих п’яти компонентів житлової політики може сам по собі передбачати стимулювання або інтервенціонізм, але в цілому житлова політика може бути стимулюючою, якщо всі з цих інструментів є такими. Дійсно, якщо тільки попит передбачає стимулювання, а пропозиція – ні, то житловий сектор не може досягти того ж самого функціонування, яке було б досягнуте за умови, що ці обидві сторони знаходяться в стані рівноваги. Так, іпотечне кредитування і субсидування, що передбачають стимулювання, можуть збільшити попит на житло, тоді як надмірно складні правила і відсутність унаслідок цього необхідної

інфраструктури можуть обмежити пропозицію. Загальним результатом такого становища може бути нестача житла, що супроводжується високою вартістю і низькою доступністю. Проте якщо житлова політика передбачає стимулювання також з боку пропозиції, то пропозиція на ринку житла може бути розширена для задоволення попиту, внаслідок чого підвищення попиту призведе до збільшення кількості житла за доступними цінами.

Таким чином, необхідно визнати, що, незважаючи на те, що стимулюючий підхід є привабливою альтернативою системі, заснованій на інтервенціонізмі та загальному контролі, його реалізація на практиці зовсім не є гарантованою і автоматичною, а залежить у першу чергу від політичної волі та реального бажання забезпечити ефективне функціонування і розвиток житлового сектора. Розгляд цих та інших передумов упровадження стимулюючого підходу буде подальшим напрямом досліджень.

#### Література:

1. *Hayek F. A. von. The Fatal Conceit : The Errors of Socialism / F. A. von Hayek. – Chicago : University of Chicago Press, 1988. – 372 p.*
2. *Hughes H. K. Utopias and Cybernetic Cultures / H. K. Hughes // Cybernetics and the Management of Large systems, edited by Dewan E.M. – N.-Y. : Spartan Press, 1999. – P. 1–24.*
3. *Kresl P. K. The Competitiveness of Cities / P. K. Kresl, S. Balwant // Cities and the Global Economy Conference Paper. – Melbourne, 2004. – P. 107–154.*
4. *Magnussen W. The Search for Political Space: Globalization, Social Movements, and the Urban Political Experience / W. Magnussen. – Toronto : University of Toronto Press, 2006. – 421 p.*
5. *Paccione M. Urban Problems: An Applied Urban Analysis / M. Paccione. – N.-Y. : Routledge, 2000. – 408 p.*
6. *Sandbrook R. The Politics of Africa's Economic Recovery / R. Sandbrook. – Cambridge, U.K. : Cambridge University Press. – 409 p.*
7. *Whitehead C. M. E. From Need to Affordability: An Analysis of Housing Objectives / C. M. E. Whitehead // Urban Studies. – 2010. – № 6. – P. 871–887.*

*Надійшла до редколегії 06.06.2011 р.*