

слідження тим змінам, що відбуваються в суспільстві. Використання застарілого методологічного апарату доволі часто призвело до хибних результатів, тому розробка цілісної системи регіонального моніторингу є нагальною потребою суспільства.

### Література

1. Гранберг А. Основы региональной экономики / А. Гранберг. – М.: ГУ ВШЭ, 2000. – С. 132–247.
2. Лавровский Б. Измерение региональной асимметрии на примере России / Б. Лавровский // Вопросы экономики. – 1999. – № 3. – С. 42–52.
3. Clark D.P. Regional exchange rate indexes for the United States / D.P. Clark, C.W. Sawyer, R.L. Sprinkle // Journal of Regional Science. – 1999. – № 1 (39). – P. 149–166.
4. Siebert H. The World Economy / H. Siebert. – Second edition. – London; New York: Routledge, 2002. – P. 245.

УДК 332.822.1

## СТАН І НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОГО ВПЛИВУ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ІНФРАСТРУКТУРОЮ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ПІД ЖИТЛОВЕ БУДІВНИЦТВО

**Кошева А.М.**

аспірант Національної академії державного управління при Президентові України

### Annotation

The article is devoted to key problems of the modern domestic development status of the state regulating influence concerning diagnostics, evaluation, problem-solving of municipal infrastructure providing with ground areas for house building in Ukraine and to the retrieval of legal mechanisms concerning advance development of the municipal infrastructure consider the best foreign experience. A number of scientific-practical approaches, applicable for usage in scientific researches and for the information support of public authorities are offered here.

### Анотація

У статті розглянуто ключові аспекти сучасного стану державного регулювального впливу щодо діагностування, оцінювання, розв'язання проблем забезпечення комунальною інфраструктурою земельних ділянок під житлове будівництво в Україні, обґрунтовано необхідність пошуку правових механізмів випереджального розвитку комунальної інфраструктури з погляду кращого зарубіжного досвіду. Запропоновано ряд науково-практичних підходів, придатних для використання в науковому дослідженні та з метою надання інформаційної підтримки органам державної влади.

### Ключові слова

Земельні ділянки під житлове будівництво, комунальна інфраструктура, державно-управлінський вплив, форми державної підтримки, державні інструменти, механізми, критерії.

### І. Вступ

Починаючи з 2001 р., в Україні збільшуються обсяги житлового будівництва за рахунок усіх джерел фінансування: з 5939 тис. кв. м

житла у 2001 р. до 10244 тис. кв. м у 2007 р. [11]. На початку 2008 р. в Україні на квартирному обліку перебувало 1,25 млн сімей та однаків. За 2007 р. лише 17 тис. сімей та однаків одержали житло, що становить лише 1,3% від загальної кількості тих, що були в черзі на житло на початок року. Прослідковується тенденція до зниження кількості осіб, які щороку одержують житло: так у 1990 р. цей показник становив 9,2%, а протягом 2000–2007 рр. він коливався від 1,3 до 1,6% [11]. Зрозуміло, що такий стан формування інституційних меж, норм, обмежень і низькі темпи житлового будівництва не сприяють вирішенню проблеми забезпечення населення житлом.

Проте реалізація масштабних проектів будівництва гальмується через відсутність земельних ділянок під житлове будівництво, *забезпечених комунальною інфраструктурою* [8, с. 59]. Перед тим, як розпочинати будівництво об'єкта чи мікрорайону, необхідно розпланувати його комунальну складову: електро-, тепло-, газо-, водопостачання і водовідведення – вкрай важливі системи життєзабезпечення громадян. Можливості ж існуючих комунальних мереж обмежені, і вони фактично максимально використані зведенням окремих висотних будівель. В Україні на сьогодні в існуючих мікрорайонах міст вільні земельні ділянки, обладнані відповідною інфраструктурою, відсутні. Такий стан справ багато в чому зумовлений тим, що при переході до незалежності наша держава успадкувала численні, раніше не розв'язані проблеми, зокрема: високий рівень зношеності комунальної інфраструктури, відсутність

стратегічних напрацювань щодо модернізації та розширення міських інженерних комунікацій, інженерної підготовки територій під житлове будівництво та послідовності розвитку в цій сфері. Наявні ключові ознаки *системного інституційного вакууму*, коли вітчизняне державне управління щодо аналізованої діяльності розвивається без необхідного й достатнього наукового забезпечення, зокрема з тієї причини, що вітчизняна галузь науки "державне управління" тільки розвивається і не виробила відповідних механізмів, інструментів, критеріїв для обґрунтування гарантовано прогресивного розвитку впливу держави в цій сфері. Ні наука, ні практика не мають у своєму розпорядженні *системної логіки діагностування, оцінювання та послідовного розв'язання проблем реалізації управлінського впливу держави* на всі процеси та результати щодо випереджального розвитку комунальної інфраструктури [1; 2; 4; 10].

В Україні не відпрацьовані механізми залучення інвестиційних і кредитних ресурсів на будівництво інфраструктури, і найголовніше те, що й досі відсутнє наукове обґрунтування вирішальної ролі української держави в цій сфері.

Слід зазначити, що нинішній рівень дієвості державної політики в цій сфері не відповідає потребам сучасності щодо створення необхідних і достатніх умов для розвитку житлового будівництва [2; 3]. Отже, ключовою проблемою є необхідність докорінного вдосконалення державно-управлінського впливу на цю сферу через засвоєння й адаптацію до вітчизняних реалій базового комплексу державно-управлінського впливу, який включає в себе обов'язкові складові: планування, прогнозування, моніторинг, аналіз, контроль, моделювання [5, с. 8].

Аналіз останніх досліджень і публікацій, а також розробок попередніх років свідчить, що й досі тільки окремі загальнотеоретичні аспекти державного регулювання розвитку житлової сфери в Україні знайшли безпосереднє відображення в *працях вітчизняних науковців*: В.А. Абизова (розвиток архітектурно-будівельних систем в умовах реформування державної житлової та містобудівної політики); Є.О. Іванової (правове регулювання використання земель житлової та громадської забудови); Ю. Манцевича (вдосконалення практики державного управління з метою пошуку можливих шляхів зниження цін на ринку житла); В. Хрустальова і О. Пономаренко (регулювання розвитку регіональних будівельних комплексів); Є.О. Іванової

(теоретичні й практичні питання правового режиму щодо земель житлової та громадської забудови в містах); В.Г. Бодрова, М.Ф. Івашова, А.І. Воронкова (питання фундаментальних економіко-теоретичних проблем щодо посилення ролі держави та її впливу з метою забезпечення гарантовано прогресивного розвитку господарської діяльності).

При цьому серед *зарубіжних наукових публікацій* також немає відповідних фундаментальних і прикладних праць, придатних для використання при дослідженні саме вітчизняних реалій. Певний інтерес становлять праці російського науковця А.І. Воронкова (з питань світової історії, теорії, практики використання методології модернізованого системного аналізу для посилення ролі держави щодо її впливу на економіку в цілому та її галузі); Т. Сааті (США) (щодо можливостей використання аналітичного планування на макро-, мікро-, субмікрорівнях економіко-господарської діяльності та корекції ролі держави у процесі забезпечення системної логіки розвитку державної політики в певній сфері); Д. Баргмен (Великобританія) (про роль традицій та інституційної послідовності у формуванні реального правового механізму державного впливу на галузі та виробництва, аналіз 50-річного досвіду ефективності державного менеджменту 30 країн світу); Т. Санталайнен, Е. Воутілайнен, П. Поренне, Й. Ніссен (Фінляндія) (про можливості застосування методології системного аналізу, згідно із завданням державного планування та моделювання, використання державою індикативно-директивного планування з метою забезпечення розвитку галузей і виробництв).

Праці зазначених науковців висвітлюють надзвичайно важливі проблеми, але тільки в межах предметних завдань окремих наук. Нагальні вітчизняні проблеми стосовно того, якою має бути компетенція державного регулювання щодо розвитку ефективних організаційних, фінансових, правових механізмів забезпечення земельних ділянок під житлове будівництво комунальною інфраструктурою, залишаються фактично неохопленими ґрунтовними науковими дослідженнями. Немає фундаментальних праць, присвячених зазначеним питанням, і в галузі державного управління. Як результат такого стану наукового забезпечення в Україні, на сьогодні відсутній системний підхід до забезпечення земельних ділянок під житлове будівництво комунальною інфраструктурою; досі не розроблена єдина державна стратегія в галузі житлового забезпечення; індикативно-директивне планування держа-

ви в цій сфері не освоєне і не впроваджене в практику державного управління [3; 5; 10].

Залишаються недослідженими ключові економіко-теоретичні засади послідовного формування в нашій країні реальної інституційної системи державного управлінського впливу на цю сферу та визначення напрямів подальшого власне гарантовано прогресивного державного регулювання розвитку житлового будівництва. Згідно із цим, без удосконалення економічних, правових, організаційних функцій держави випереджально забезпечення земельних ділянок під житлове будівництво комунальною інфраструктурою неможливе. У трансформаційній економіці нашої країни не створені ні відповідні інституції й організації, ні стратегічні макрорегулятори, сукупність ефективних дій яких дає промислово розвиненим країнам Заходу змогу суттєво обмежити безпосередню регулювальну роль держави в цій сфері, замінивши її реально діючою ринковою, соціально орієнтованою інституційною системою.

### II. Постановка завдання

Мета статті полягає в обґрунтуванні наукових, методичних, практичних підходів та рекомендацій, урахування яких необхідне для вдосконалення державного регулювання з метою випереджального забезпечення земельних ділянок під житлове будівництво комунальною інфраструктурою.

### III. Результати

Обсяги житлового будівництва в Україні збільшуються, проте вони недостатні для того, щоб реально сприяти збалансуванню попиту та пропозиції на вітчизняному ринку житла. Чи не головною причиною сучасного дефіциту житла є брак територій, підготовлених під житлове будівництво. Території з проведеними інженерними роботами ще за радянських часів досі використовуються для масової забудови житлових масивів. Роботи ж із розширення, оновлення міських інженерних комунікацій та інженерної підготовки територій під житлове будівництво *останнім часом практично не проводились* [8, с. 59]. Це призвело до того, що нових інженерно підготовлених територій у Києві немає. Ситуація в регіонах країни практично така ж, як і в столиці: *дефіцит будівельних майданчиків* додатково посилює дисбаланс між попитом на нове житло та його пропозицією. З огляду на те, що на таку інженерну підготовку в місцевих бюджетах коштів, як правило, не вистачає, а реальні механізми активізації інвестицій на цю діяльність не сформовані, необхідного зростання пропозиції бути не може [5], якщо найближчим часом з боку держави не буде вжито заходів щодо вирішення цієї проблеми.

В Указі Президента України “Про заходи щодо будівництва доступного житла в Україні та поліпшення забезпечення громадян житлом” від 05.11.2008 р. № 1077 зазначено, *що з метою здешевлення будівництва доступного житла* кошти державного та місцевих бюджетів, призначені для будівництва доступного житла, на розвиток інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури відповідного населеного пункту *не використовуються*.

Одним із напрямів поліпшення ситуації в цій сфері є першочергова модернізація комунальної інфраструктури територій, де проводиться реконструкція центральних житлових кварталів міст України. Однак це лише окремі кроки до вирішення проблеми. Разом з тим у процесі модернізації слід дотримуватися принципу компактності при використанні земель для житлової та громадської забудови, враховуючи державні, суспільні та приватні інтереси, стан розвитку населених пунктів тощо, а будівництво здійснювати на планових засадах [4; 6].

Проблемою при забезпеченні земельних ділянок під житлове будівництво комунальною інфраструктурою є *відсутність виваженої державної політики щодо випереджального забезпечення земельних ділянок під житлове будівництво комунальною інфраструктурою*, що уповільнює розвиток житлового будівництва.

Цікавим щодо цього є досвід Російської Федерації [9], де вжито ряд заходів для розв’язання аналогічних проблем у межах федеральної цільової програми “Жилище”, зокрема реалізація *підпрограми щодо забезпечення земельних ділянок комунальною інфраструктурою для житлового будівництва*. Регіональним і муніципальним органам влади, підприємствам житлово-комунального господарства і забудовникам надаються державні гарантії та частково субсидуються відсоткові ставки кредитів (*на умовах співфінансування*) для забезпечення земельних ділянок комунальною інфраструктурою та модернізації комунальної інфраструктури для житлового будівництва. При цьому з метою стимулювання ефективного використання коштів – позик, спрямованих на вирішення зазначеної проблеми, уряд Російської Федерації на сьогодні визнав за доцільне надавати такі державні гарантії не лише органам влади, а й юридичним особам і підприємствам житлово-комунального господарства. При цьому для розширення кола користувачів такими позиками, як застави дозволено використовувати муніципальні та інші землі для отримання

кредитів на будівництво інженерної інфраструктури [9].

Використання таких стимулювальних заходів у формі *державної гарантії* передбачено російським законодавством до впровадження відповідних механізмів залучення коштів приватних інвесторів на ринкових умовах. При цьому, з метою мінімізації інвестиційних ризиків і здешевлення вартості кредитів у Росії використовується інструмент розмежування відповідальності між усіма можливими учасниками процесів і результатів забезпечення земельних ділянок під житлове будівництво комунальною інфраструктурою [9].

Це, на нашу думку, потребує детального вивчення з метою виваженої адаптації до вітчизняних реалій, оскільки містить реальні та доцільні кроки до *поступової орієнтації на ринкові інструментарні засоби* за умови, якщо *гарантом згаданих угод* щодо кредитування виступає саме держава.

Отже, своєчасне розв'язання нагальних проблем України в цій сфері має здійснюватись у єдиній системі діагностування, оцінювання, розв'язання всього комплексу житлових проблем. А це, в свою чергу, може бути реалізоване в рамках *перспективного державного індикативного планування* (як складової розвитку базового комплексу державного управлінського впливу на досліджувану діяльність), яке передбачає формування саме державної стратегії в цій сфері [5], яка визначить головні принципи та механізми державного регулювання на довгострокову перспективу, створивши умови для розвитку ринкових механізмів у цій сфері.

Залучення приватних інвестицій і кредитних ресурсів з метою розв'язання зазначеної проблеми можливе шляхом реалізації цільової державної програми, метою якої буде розвиток комунальної інфраструктури із поступовим створенням легальних механізмів й інструментів державної корекції на шляху формування стійкої системи розвитку комунальної інфраструктури, заснованої на засадах ринкової економіки, котра є найбільш доцільною для країни. Ці фактори, як свідчать досліджені джерела та реальні приклади практичного досвіду, є необхідною умовою *формування виваженої програмно-цільової селекції* з метою розвитку цієї сфери.

Поступове делегування функцій *фінансування будівництва інженерних мереж* приватним структурам, стимулювання їх до легального високотехнологічного обладнання ділянок під забудову інфраструктурою (за власні чи позичені кошти) є здійсненням за

обов'язкової умови, якщо саме держава стане реальним гарантом усіх відповідних угод.

За кордоном, в Україні набуває розвитку девелопмент – спеціалізована ринково-господарська діяльність з облаштування територій під житлове будівництво комунальною інфраструктурою [9]. Цей вид діяльності за умови активізації найближчими роками в Україні стратегічно-індикативного планування може стати системним, що реально сприятиме професіоналізації в досліджуваній сфері [5].

#### IV. Висновки

Сучасна теорія та практика забезпечення комунальною інфраструктурою ділянок під будівництво в Україні не відповідає вимогам сучасності. Як результат, процеси й наслідки щодо забезпечення комунальною інфраструктурою ділянок під будівництво є вкрай непорядкованими (відсутній необхідний рівень розвитку правового, організаційного, мотиваційного поля; немає реальних легальних дієвих механізмів, інструментів, стимулів, санкцій, критеріїв, які б реально сприяли активізації процесу розвитку комунальної інфраструктури під правовим наглядом держави). В Україні досі не розроблена узгоджена система науково-практичних підходів до пошуку вільних ділянок під будівництво, забезпечених комунальною інфраструктурою.

Специфіка економіко-господарських, правових, мотиваційно-організаційних відносин української держави в процесі розвитку комунальної інфраструктури за роки незалежності є вкрай малодослідженою фундаментальною та прикладною наукою, що ускладнює достатнє обґрунтування виявленої суперечності: для розвитку житлового будівництва необхідні вільні ділянки, забезпечені комунальною інфраструктурою, а на сьогодні вони відсутні, а на фінансування забезпечення ділянок під забудову інфраструктурою в місцевих бюджетах не вистачає коштів. Актуальним є вироблення дієвих інструментів, механізмів, санкцій, стимулів для бізнес-структур з метою передачі їм функцій з підтримки і розвитку цієї сфери.

Визначити доцільні пропорції участі держави і бізнесу, механізми впливу на грошово-кредитні, бюджетні, податкові, страхові структури та інвестрегулятори, які забезпечують економічний баланс у трансформаційній економіці, може й повинна держава саме шляхом *глибинного засвоєння і використання на всіх рівнях державного управління методології системного аналізу* і на цій основі провести довгострокове індикативне директивне планування на 10, 20, 50 і більше років (у межах

якого, як показує світовий досвід, повинна формуватись і узгоджена система державних програм щодо). На сучасному етапі доцільно запровадити різноманітні форми державної підтримки будівництва об'єктів комунальної інфраструктури (співфінансування бюджетами всіх рівнів, державні гарантії, субсидії на часткове погашення кредитних ставок тощо) з поетапним зменшенням частки державних коштів. Створення системи ефективних фінансових й організаційних механізмів і формування інституту девелоперів, які будуть спеціалізуватись на інженерній підготовці ділянок під забудову, сприятиме розв'язанню зазначеної проблеми на засадах ринкової економіки.

Результати цього дослідження свідчать, що подальші розвідки доцільно будувати з урахуванням таких ключових напрямів удосконалення державного управлінського впливу на процеси та результати, як:

1. Визначення інституційних меж, обмежень та гарантій держави щодо активізації легальної діяльності в житловій сфері.

2. Аналіз та адаптація прогресивного зарубіжного наукового та практичного досвіду з розв'язання житлових проблем на сучасному етапі.

3. Визначення напрямів подальшої спеціалізації та профілізації підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації фахівців із держуправління з питань, порушених у цій статті.

### Література

1. Бергмен Д. Государственный менеджмент: Эффективность и продуктивность / Д. Бергмен ; пер. с англ. Дж. Клау. – Лондон : Изд. Мидлсекского ун-та, 2005. – 152 с.
2. Бодров В.Г. Трансформація економічних систем: концепції, моделі, механізми ре-гулювання та управління : навч. посіб. / В.Г. Бодров. – К. : НАДУ, 2002. – 104 с.
3. Воронков А. Методы анализа и оценки государственных программ в США / А. Воронков. – М. : Статус, 2005. – 124 с.
4. Иванова Е.О. Використання земельних ділянок комунальної власності для забудови / Е.О. Иванова // Актуальні проблеми держави та права : зб. наук. пр. – Одеса: Юридична література, 2005. – Вип. 25. – С. 399–403.
5. Івашов М.Ф. Актуальні питання економічної теорії та практики її застосування в державному управлінні : навч. посіб. / М.Ф. Івашов. – К. : НАДУ, 2004. – 56 с.
6. Кахнич П.Ф. Організаційно-правові аспекти управління територіями населених пунктів та приміських зон / П.Ф. Кахнич, Л.В. Корнілов, П.Г. Черняга // Землепорядний вісник. – 2003. – № 1. – С. 28–31.
7. Коуз Р.Г. Фирма. Рынок. Право / Р.Г. Коуз. – М. : Дело, 2006. – 306 с.
8. Паливода К.В. Ипотечный рынок жилья в Украине: проблемы и перспективы развития / К.В. Паливода. – К. : Знання, 2006. – 197 с.
9. Постановление Правительства Российской Федерации “Изменения, которые вносятся в целевую программу «Жилище» на 2002–2010 годы” от 31.12.2005 г. № 865 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant-park.ru/?word=rossijskoe+zakonodatelstvo&adv=yandex>.
10. Санталайнен Т. Управление по результатам / Т. Санталайнен, Е. Воутілайнен, П. Поренне. – М. : ИМИСИ, 2006. – 124 с.
11. Статистичний бюлетень Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

УДК 342.734

## ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЛІКАРСЬКИМИ ЗАСОБАМИ ПІЛЬГОВИХ КАТЕГОРІЙ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ

**Кряж М.С.**

аспірант Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

### Annotation

The state of the system of providing of favourable categories of population medications is analysed in the article. The problems of economic availability of medications are considered. It is proved that for today the system of the favourable providing is unalternative and the ways of its optimization are offered.

### Анотація

У статті проаналізовано стан забезпечення лікарськими засобами пільгових категорій населення. Розглянуто проблеми економічної доступності ліків. Доведено, що на сьогодні система пільгового забезпечення є безальтернативною та запропоновано шляхи її оптимізації.