



12. Кохановська О.В. Правове регулювання в сфері інформаційних відносин : монографія. – К. : Національна академія внутрішніх дел України, 2001. – 212 с.

13. Копылов В.А. Информационное право : учебник. – М., Юрист, 2002. – 512 с.

14. Копылов В.А. О структуре и составе информационного законодательства // Государство и право. – 1996. – № 6. – С. 67–70.

15. Рассолов М.М. Информационное право : Учебное пособие. – М. : Юрист, 1999. – 400 с.

16. Сапожник М., Лужа А., Гавловський В., Цимбалюк В. Информационное законодательство Украины : концептуальные основы формирования // Право Украины. – 2001. – № 7. – С. 88.

17. Сныгников А.А., Туманова Л.В. Обеспечение и защита права на информацию. М. : Городец-издат, 2001. – С. 101.

18. Северин В.А. Правове регулювання інформаційних відносин // Вестник Московского университета. Сэр 11, Право. – 2000. – № 5. – С. 23.

19. О хозяйственных обществах : Закон Украины // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1991. – № 49. – Ст. 682.

20. Об информации : Закон Украины // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РЫНКОМ НЕДВИЖИМОСТИ

Наталья КОВАЛЕНКО,

старший преподаватель кафедры экономической теории и финансов
Харьковского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Summary

The article deals with the essential features of legal and regulatory mechanism of the state control of real estate market as an institutional basis on the one hand, the development of market relations (business environment), and on the other hand, – minimizing transaction costs (overcoming the speculative real estate opportunities, reliable state protection of property rights of citizens, etc.).

The author concentrates on the creation of Ukrainian private property institution and state policy on a competitive market environment development. The article touches upon several institutional factors relating to the regulatory and legal framework of the real estate market. Also the author investigates the main stages in the development of real estate market in modern Ukrainian history based on its price dynamics.

Key words: legal and regulatory mechanism of the state governance, private property, real estate market, institutional factors of real estate market, competitive environment, home market.

Аннотация

В статье анализируются существенные особенности нормативно-правового механизма государственного управления рынком недвижимости как институциональной основы, с одной стороны, развития рыночных отношений (предпринимательской среды), а с другой – максимального снижения транзакционных затрат (преодоление спекулятивных возможностей на рынке недвижимости, надежная защита государством права собственности граждан и др.). Рассматриваются вопросы формирования в Украине института частной собственности, государственной политики развития конкурентной рыночной среды, выделяется несколько институциональных факторов, касающихся нормативно-правовой базы функционирования рынка недвижимости, исследуются основные этапы становления рынка недвижимости в новейшей украинской истории на основе его ценовой динамики.

Ключевые слова: нормативно-правовой механизм государственного управления, частная собственность, рынок недвижимости, институциональные факторы рынка недвижимости, конкурентная среда, внутренний рынок.

Постановка проблемы. Путь к рынку недвижимости в трансформационной экономике лежит через его институализацию, проведение комплексной реформы законодательства, касающегося жилья и рыночных отношений в целом, формирование и совершенствование соответствующего нормативно-правового механизма государственного управления. Несмотря на то, что за годы независимости в Украине был принят ряд законодательных и нормативно-правовых актов по вопросам развития рыночной среды и жилищного строительства, коренных изменений на рынке недвижимости еще не произошло.

Обзор последних исследований. Вопросы нормативно-правового обеспечения жилищного строительства и развития рынка недвижимости исследу-

ются в своих публикациях С. Варфоломеев, О. Воронова, И. Лисенко, Е. Сударенко, Т. Шевчук, З. Щепановський, В. Щербина и многие другие. Вместе с тем, принятые в последние годы законодательные и нормативные акты создают только фрагментарную правовую базу, их нормы и основные положения не отвечают современным требованиям, сдерживают дальнейшее цивилизованное развитие рыночных отношений.

Целью исследования является анализ наработанной в Украине за годы независимости законодательной базы, касающейся жилищного строительства, развития рынка недвижимости, совершенствования нормативно-правового механизма государственного управления рынком недвижимости.

Изложение основного материала. Важнейшей предпосылкой институци-



онального развития рынка недвижимости в трансформационной экономике является формирование нормативно-правового механизма государственного влияния на этот сегмент рынка. Под механизмами государственного управления в сфере науки государственного управления подразумеваются способы разрешения противоречий в явлениях или процессах в государственном управлении; последовательная реализация действий, базирующихся на основополагающих принципах, целевой ориентации, функциональной деятельности с использованием соответствующих ей форм и методов управления [2]. В зависимости от средств, которые используются в конкретных механизмах, они делятся на политические, экономические, социальные, организационные и правовые, а также могут применяться в комплексе. Кроме того, механизмами государственного управления еще называют совокупность средств организации управленческих процессов и способов воздействия на развитие управляемых объектов.

Исходя из этого, можно говорить о различных видах механизмов государственного управления, а именно: экономических (совокупность финансово-экономических управленческих методов, инструментов и стимулов, с помощью которых государство регулирует экономические процессы и обеспечивает реализацию своих социально-экономических функций); мотивационных (технологии, обеспечивающие процесс мотивирования работников к деятельности, направленной на достижение целей организации и личных целей); организационных (подсистема управления, предназначенная для преобразования определенного организующего влияния органа государственной власти (субъекта) в желаемое (целевое) поведение, результативность и эффективность деятельности объекта управления); правовых (комплексы взаимосвязанных юридических норм, которые составляют относительно непротиворечивую целостность, необходимую и достаточную для достижения определенных государственно-управленческих целей. Правовые механизмы как особые конструкции позитивного права объединяют определенный круг правовых средств, в частности: права, обязанности, запреты, принципы, пре-

зумпции, сроки, процедуры, меры ответственности, меры поощрения и т. п.) [2].

Наиболее употребляемым в научном анализе среди правовых механизмов является «механизм нормативно-правового регулирования». Как и любой другой управленческий процесс, нормативно-правовое регулирование направлено на достижение определенной цели – качественного упорядочивания общественных отношений. Следовательно, сущностным свойством этого механизма является его связь с конкретной целью или совокупностью целей. По этому признаку его можно определять как системообразующую юридическую технологию для реализации правомерных интересов субъектов права. Другим необходимым свойством данного механизма можно считать его системный характер, что предполагает не произвольное сочетание различных юридических норм, а упорядоченную, взаимосвязанную совокупность правовых инструментов, которые в целостности образуют совершенную инструментальную структуру [2].

Что касается рынка недвижимости, то в условиях трансформационной экономики особую актуальность приобретают проблемы, с одной стороны, всестороннего стимулирующего развития частной инициативы, рыночных отношений (формирования предпринимательской среды нормативно-правовыми средствами), а с другой, – обеспечения максимального снижения транзакционных затрат (лишение рынка недвижимости спекулятивных возможностей, надежная защита государством права собственности граждан и т. п.). Речь идет о разработке и внедрении результативной политики разгосударствления и приватизации, создания естественной конкурентной среды, а также реальных условий для реализации эффективных финансово-денежных отношений. Несомненно, началом всему в трансформационной экономике является вопрос о разгосударствлении, формировании частной собственности в контексте конкурентной и финансовой обеспеченности.

Понятие «приватизация» используется, как известно, в экономическом и формально-юридическом смысле. В экономическом аспекте приватизация означает превращение (трансформа-

цию) государственных средств производства и другого имущества в негосударственные, то есть в частную или коллективную собственность. Другими словами, в экономическом смысле сущность приватизации заключается в изменении экономических отношений государственной собственности на отношения частной или коллективной собственности на средства производства [9]. 7 февраля 1991 г. Верховный Совет УССР принял Закон «О собственности», которым признавалась частная собственность, наряду с коллективной и государственной собственностью. Для становления и развития в стране института частной собственности был принят еще ряд нормативно-правовых документов: Концепция разгосударствления и приватизации предприятий, земли и жилищного фонда (октябрь 1991 г.), Государственная программа приватизации, Законы Украины «О приватизации государственного имущества» (4 марта 1992 г.), «О приватизации имущества государственных предприятий» (1992 г.), «О приватизации небольших государственных предприятий (малая приватизация)» (1992 г.), «О приватизационных бумагах» (1992 г.), «Об особенностях приватизации имущества в АПК» (1996 г.) и др.) [1].

В формально-юридическом смысле приватизация – это отчуждение имущества, находящегося в государственной собственности, и имущества, принадлежащего Автономной Республике Крым, в пользу физических и юридических лиц, которые могут быть покупателями, с целью повышения социально-экономической эффективности производства и привлечения средств на структурную перестройку экономики Украины (Закон Украины от 4 марта 1992 г. в редакции от 19 февраля 1997 г. «О приватизации государственного имущества») [9].

Важным признаком и особенностью приватизационного законодательства является сочетание в нем двух видов норм: публично-правовых и частно-правовых со значительным перевесом норм публично-правового характера. Это объясняется, по мнению специалистов, тем, что методологические основы частноправовой концепции, опирающиеся на принципы диспозитивности, частной инициати-



вы, эквивалентности и т. п., не в состоянии охватить регулированием так называемые «вертикальные» отношения. Только в контексте публично-правового сегмента регулирования хозяйственных процессов возможна ориентация рыночной экономики на обслуживание потребностей всего общества (ст. 13 Конституции Украины). Следовательно, государство, определяя правила поведения субъектов приватизационного процесса и обеспечивая реализацию провозглашенных им принципов приватизации, действует при этом не только как носитель политической власти, но и как собственник основных средств производства, выступающих объектами приватизации [9].

Таким образом, основными задачами приватизации становятся изменения отношений собственности и развитие института права собственности, институциональная перестройка экономики, создание условий для развития социально ответственного предпринимательства и конкуренции.

Другим институциональным фактором становления предпринимательской среды является конкурентная (антимонопольная) политика государства. Антимонопольное законодательство, представленное в Украине Законами «Об ограничении монополизма и недопущении недобросовестной конкуренции в предпринимательской деятельности» (1992 г.), «Об Антимонопольном комитете Украины» (1993 г.), «О защите от недобросовестной конкуренции» (1996 г.), «О защите экономической конкуренции» (2001 г.), на законодательном уровне призвано обеспечить развитие института конкуренции. Данными законами формально обеспечены процедуры ведения цивилизованной конкуренции в предпринимательстве, определены правовые основы поддержки и защиты экономической конкуренции, ограничения монополизма [3].

В целом можно настаивать на том, что к концу 90-х гг. в Украине были разработаны основные принципы конкурентной политики, которые нашли свое отражение в законодательстве, способные обеспечить конкурентную среду во взаимосвязи с другими составляющими экономических преобразований; создана система органов Антимонопольного комитета Украины, определен их правовой статус [3].

Третьим институциональным фактором, способствующим формированию и утверждению рынка недвижимости в Украине, является институт финансово-кредитных механизмов. В июне 2003 г. был принят целый ряд законов, которые имеют непосредственное отношение к рынку недвижимости: «Об ипотеке», «О финансово-кредитных механизмах и управлении имуществом при строительстве жилья и операциях с недвижимостью», «Об ипотечном кредитовании, операциях с консолидированным ипотечным долгом и ипотечные сертификаты». По данным Национальной ипотечной ассоциации, кредиты, обеспеченные жилищной ипотекой, в то время активно растут, несмотря на отсутствие необходимой нормативно-правовой базы. Например, за 2002 г. они выросли на 90,4% и составили 815 млн грн. После принятия данных законов на рынке появляется возможность работать с долгосрочными кредитами, как под залог недвижимости, так и под залог имущественных прав. Что должно было привести к снижению цен на ипотечном рынке, к снижению цен на первичное жилье в целом [1].

Учитывая вышеизложенное, можно обратиться к рассмотрению основных этапов эволюции рынка недвижимости в Украине, которые, как правило, выделяются специалистами на основе истории ценовой динамики. Таких этапов может быть, по свидетельству отдельных авторов, несколько [1].

I этап (1992–1996 гг.) – образование и формирование рынка. В течение этого этапа ценовая динамика была довольно стремительной. Вследствие быстрого роста цен, в течение 1991–1993 гг. произошел всплеск предложения на вторичном рынке. Наблюдалось значительное превышение спроса над предложением. Пик цен – в 1993 г., а затем наблюдается некоторое их падение, которое прекратилось, начиная с 1995 г.

II этап (1997 г. – первая половина 1998 г.) – период ценовой стабилизации, которая, прежде всего, касается г. Киева. Потенциальные покупатели и инвесторы удовлетворили свои потребности, начинается вторичная перепродажа недвижимости. Все это сопровождается снижением количества сделок на рынке. Вместе с тем, цены все еще росли, хотя и значительно меньшими темпами, чем в течение 1995–1996 гг.

III этап (вторая половина 1998–2000 гг.) – период резкого снижения цен. Особенно сильным наблюдается падение цен в течение второй половины 1998 г. и в 1999 г. В 2000 г. падение постепенно замедляется, уменьшается и количество операций с недвижимостью (продолжая тенденцию предыдущего этапа). В 1999 г. по сравнению с 1996 г. количество сделок на рынке Киева, как и в Украине в целом, снизилось почти на 1/3. Вместе с тем, стремительное падение цен обусловило постепенное увеличение спроса, которое начинает наблюдаться в 2000 г.

IV этап (январь – август 2001 г.) – начало постепенного роста цен. В эти первые восемь месяцев 2001 г. цены на недвижимость медленно растут, прежде всего, в Киеве, что обусловлено процессами прошлого этапа.

V этап начинается с сентября 2001 г. и заканчивается, по нашему мнению, в апреле-мае 2006 г. Он характеризуется динамичным и продолжительным ростом цен. Озабоченность людей по поводу стабильности экономики США и американского доллара в это время вызывает значительный приток капитала на рынок недвижимости. В 2002–2003 гг. влияние данного фактора уменьшается, но начинают действовать другие факторы, а именно: рост экономики, повышение платежеспособного спроса населения, рост объемов осуществления банками ипотечного кредитования и др.

VI этап, с нашей точки зрения, длится с июня 2006 г. до июня 2008 г. Происходит безумный рост цен в преддверии мирового финансового кризиса. В июле-сентябре цены не возрастают, постепенно и значительно повышается курс доллара США. Складывается ситуация неопределенности по поводу возможных последствий кризиса в Украине.

VII этап (октябрь 2008 г. – январь 2012 г.) – цены на недвижимость постепенно возвращаются к уровню июля 2006 г. и застывают. В отдельные периоды происходят неожиданные всплески цен (апрель, декабрь 2012 г., январь, май, июль 2013 г.) [5].

Во всем мире рынки недвижимости являются циклическими. О зрелости такого рынка часто судят по количеству циклов, которые он прошел. В развитых странах длина одного цикла, как правило, составляет 7-10 лет.



Приведенное выше свидетельствует о том, что в Украине рынок недвижимости развивается хаотично, подвержен случайным влияниям. Переменная, а местами стремительная его ценовая динамика характерна только для большинства стран с переходной экономикой, в которых на начальных этапах развития происходят процессы приватизации и перераспределения собственности, наблюдается значительная макроэкономическая нестабильность. Длина цикла начинает увеличиваться и стабилизироваться по мере развития рынка недвижимости и экономики государства [1].

Системными (характерными, долговременными и устойчивыми) проблемами, которые присущи законодательству Украины, регулиющему развитие рынка недвижимости и рыночных отношений в целом, являются:

- отсутствие единой законодательной стратегии формирования и развития внутреннего рынка, его институализации, создания реальной надежной инфраструктуры рынка (например, в Австрии право частной собственности непоколебимо, надежно защищено не только австрийскими, но и европейскими законами [1; 4; 6; 8]);

- наличие необоснованно большого количества несогласованных нормативно-правовых актов, что делает невозможным применение оптимальных организационно-правовых средств и механизмов, обуславливает наличие коллизий и противоречивости действующей нормативно-правовой базы (например, тяжело понять ст. 344 Гражданского кодекса Украины о приобретаемой давности: «Лицо, которое добросовестно завладело чужим имуществом и продолжает открыто, непрерывно владеть недвижимым имуществом в течение десяти лет или движимым имуществом – в течение пяти лет, приобретает право собственности на это имущество (приобретаемая давность), если иное не установлено настоящим Кодексом»);

- нестабильность законодательства, которая приводит к необоснованным транзакционным издержкам [7];

- подавляющее количество подзаконных (нормативных) актов, как правило, приводит к нивелированию регулятивного воздействия законов

(нередко действующий закон своеобразно трактуется и дополняется ведомственными нормативными актами или постановлениями, инструкциями различных органов исполнительной власти, в результате чего существенно изменяется его смысл);

- имеется немало разногласий между государственными правовыми и местными нормативными актами, в недостаточно полной мере разграничены объекты регулирования между органами государственной исполнительной власти и органами местного самоуправления;

- значительное количество правовых актов не функционирует из-за отсутствия процедуры их реализации и низкой исполнительской дисциплины относительно нормативно-правовых документов, многие положения Конституции Украины не развернуты в системе законодательства, следовательно, остаются лишь формальной декларацией;

- длительное «консервирование» политики низких доходов населения (отсутствие желаемого спроса на недвижимость при наличии потребностей) [1; 6].

Система государственного администрирования и регулирования деятельности субъектов рынка недвижимости в Украине сохраняет (консервирует) элементы неформальных отношений в сфере взаимодействия власти и общества.

Выводы. Приведенный анализ нормативно-правового обеспечения развития рынка недвижимости в Украине свидетельствует о необходимости его дальнейшего совершенствования в контексте формирования правового государства и дальнейшей институализации рыночной среды в целом. Важным катализатором в этом процессе может быть мировой финансовый кризис последних лет, который требует немедленной разработки и реализации научно обоснованной стратегии развития внутреннего рынка.

Список использованной литературы:

1. Варфоломеев С. Український ринок нерухомості / Сергій Варфоломеев: К. : Проект технічної допомоги Агентства США з міжнародного розвитку

/ компанії ПАДКО «Впровадження пенсійної реформи в Україні», 2003 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pension.kiev.ua/files/RealEstate.pdf>.

2. Енциклопедичний словник з державного управління / Уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

3. Кілієвич О. Звіт про конкуренцію і конкурентну політику в Україні / О. Кілієвич // Україна: Формування основи для стабільного зростання. Меморандум про економічний розвиток : У 2 т. – К. : Світовий банк дослідження економік країн світу, 2004. – Т. 2. – С. 235–282.

4. Покупка нерухомості в Австрії : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://immoaustria.ru/novosti-avstrii/125-1-4.html>.

5. Статистика цен на квартиры в Киеве / АН «Благовест» : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.blagovist.ua>.

6. Українська нерухомість – парадоксальні тенденції : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://shepel.com.ua/novini-rinku-neruhomosti-ukra-nska-neruhom-st-paradoksaln-tendenc.html>.

7. У українцев возникли проблемы с оформлением недвижимости : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.w.zagorodna.com/ru/stati/u-ukraincev-voznikli-problemy-s-iformleniem-nedvizhimosti/html>.

8. Шевчук Т.В. Регулювання розвитку сфери фінансування житлового будівництва: правовий аспект / Т.В. Шевчук // Вісник Університету банківської справи Національного банку України. – 2011. – № 3 (12). – С. 40–45.

9. Щербина В.С. Правові засади приватизації державного та комунального майна // Господарське право : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.ws/1953031642892/pravo/pravovi_zasadi_privatizatsiyi_derzhavnogo_komunalnogo_mayna.