

Ю. М. Манцевич,

к. е. н., зав. секретаріатом Комітету ВРУ з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства

ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ЖИТЛОВОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ

Стаття присвячена окремим методологічним проблемам вивчення особливостей розвитку житлового господарства міст різних типів. Запропоновані підходи до підвищення ефективності реалізації житлових програм в умовах обмежених фінансових і матеріальних ресурсів.

The article is devoted the separate methodological problems of study of features of housing economy development of different cities' types. Approaches are offered to the increase of efficiency of the housings programs realization in the conditions of the limited financial and other resources.

ВСТУП

В умовах кризи особливо актуальними стають питання ефективного використання обмежених ресурсів. Основними обмеженнями для реалізації житлових програм завжди був дефіцит фінансів, а зараз до цих проблем додалися відсутність земельних ресурсів та значне відставання розвитку соціальної та інженерно-транспортної інфраструктур. Автор вже неодноразово звертав увагу на невідповідність зобов'язань по вирішенню житлових проблем, взятих на себе державою, і наявних обмежених ресурсів. В даній статті ще раз наведено орієнтовні розрахунки потреби у житлі з уточненням окремих показників з метою загальної оцінки відповідності масштабів потреби в будівництві та наявних ресурсів і можливостей по їхньому виконанню.

Важливим є не тільки констатація факту невідповідності потреб і можливостей, але й пошук шляхів оптимізації розв'язання існуючих проблем у забезпеченні житлом громадян. Тому, на думку автора, доцільно застосовувати більш диференційовані підходи до визначення таких потреб для кожного міста з врахуванням як регіональних, так і локальних особливостей та удосконалення стратегії розвитку житлового господарства. Як це зробити і які критерії повинні лягти в основу оцінки можливостей міста?

Відповідь на ці питання автор виклав у даній статті, яка, по суті, є продовженням дослідження проблем розвитку житлового господарства міст України.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

При вивченні теоретичних проблем розробки житлових програм та відповідних розділів у програмах соціально-економічного розвитку міст було виявлено переважне намагання розв'язати проблеми забезпечення населення житлом переважно шляхом нового будівни-

тва. Проте далеко не всі міста мають потребу і можливості для вирішення житлових проблем саме таким шляхом. Диференціація підходів до розробки житлових програм в залежності від регіональних та локальних особливостей може бути розглянута як один з можливих шляхів оптимізації витрат органів місцевого самоврядування вирішення житлових проблем.

АНАЛІЗ ПОПЕРЕДНІХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Дослідників міст варто розділити на представників західної школи, які представлені переважно прихильниками кількісних методів вивчення (У. Ізард, П. Мерлен, Дж. Форестер), та архітектурно-планувальних засобів, а також російських дослідників (Ю.П. Бочаров, Г.М. Лаппо, Є.Н. Перцик, О.С. Пчелинцев), які приділяли більше уваги просторовим аспектам розвитку міст. В Україні дані проблеми вивчали ряд дослідників, серед яких — Д.І. Богорад, Т.А. Заяць, А.І. Доценко, А.В. Степаненко, Є.Є. Ключніченко, В.І. Нудельман, Г.І. Фільваров. Крім того, певний інтерес становлять специфічні наукові пошуки авторів, які обіймали раніше або зараз обіймають посади міських голів: І.М. Салія, В.В. Рибак, Г.І. Оніщука, О.О. Лук'янченка та інших.

Другим напрямом є дослідження, які присвячені переважно економічним проблемам житлово-комунального господарства, де житло є лише однією зі складових. Цей напрям представлений як російськими дослідниками (В.В. Бузирев, Є.М. Блех, І.А. Башмаков, Д.М. Жуков), так і українськими авторами (В.І. Куценко, І.М. Геллер, Г.О. Крамаренко, В.І. Торкатюк, В.Б. Сивий, Б.Г. Скоков).

МЕТА РОБОТИ

На основі типізації характеристик міст, які можуть найбільш суттєво впливати на вибір шляхів розвитку

житлового господарства, виявити закономірності розподілу обсягів нового будівництва та реконструкції існуючого житла.

ОСНОВНИЙ МАТЕРІАЛ ДОСЛІДЖЕННЯ

Підготовка цієї статті зумовлена двома чинниками, які останнім часом справляють все більший тиск на розвиток житлового господарства міст України:

По-перше, залишається далекою від вирішення одна з найбільш болючих для суспільства проблем — забезпечення громадян житлом. Впродовж останніх 18 років черга на поліпшення житлових умов скоротилася з 2,5 млн сімей і однаків до 1,2 млн черговиків. Проте це відбулося не за рахунок прискорення забезпечення населення житлом (за цей час кількість наданих протягом року квартир скоротилася з 235 тис. у 1990 році до 12 тис. у 2008 році), а за рахунок таких факторів, як скорочення чисельності населення, самостійне придбання житла частиною населення та інших. Проблема значно ускладнилась через зміну структури черги: якщо раніше на черзі перебували всі, хто отримав право на постановку на квартирний облік, то зараз серед тих, хто перебуває на черзі, переважають малозабезпечені громадяни, які не здатні самостійно розв'язати житлову проблему.

По-друге, реалізація програм по створенню комунального і державного житлового фонду зараз значно ускладниться під впливом економічної кризи, яка зводять нанівець всі зусилля по розв'язанню проблеми черг. Не варто очікувати суттєвого збільшення обсягів фінансування з державного та місцевих бюджетів на ці програми і в найближчому майбутньому, в період стабілізації.

Тим не менше, проблема забезпечення населення житлом має вирішуватися за будь-яких умов, тому автор обрав шлях пошуку можливості оптимізації затрат залежно від особливостей розвитку регіонів та міст, які в них розташовані.

Для розробки пропозицій щодо наукового обґрунтування подальшого удосконалення розвитку житлового господарства міст необхідно проаналізувати ті особливості, які будуть визначати майбутній розвиток житлового господарства в регіональному аспекті.

Першим кроком має стати оцінка орієнтовних обсягів загальної потреби в житлі для населення України. Автор вже неодноразово проводив подібні розрахунки в своїх монографіях та статтях [1; 2], проте для чіткішого усвідомлення проблеми варто ще раз проаналізувати можливі потреби у житлі в цілому.

1. Для проведення орієнтовних розрахунків необхідно навести кілька передумов і припущень, без яких такий розгляд втратить економічний сенс:

— будемо використовувати опосередковані дані щодо вартості 1 м^2 загальної площі житла, при цьому необхідно враховувати регіональні особливості (для прикладу показники опосередкованої вартості будівництва житла по Києву і Кіровоградській області відрізняються більш як на 24%);

— середня площа квартири братиметься за нормативами житла II категорії [3];

— середня площа квартири у житловому фонді соціального призначення 22 м^2 на сім'ю з двох осіб плюс $9,3\text{ м}^2$ на кожного наступного члена сім'ї, а також 6 м^2 на особу в гуртожитках [4].

2. Станом на 1 липня 2008 року опосередкована вартість будівництва житла у нашій державі становила 4341 грн. за 1 м^2 з урахуванням ПДВ. Отже, щоб забезпечити 1,2 млн громадян і сімей, що перебувають на черзі з метою поліпшення житлових умов, необхідно збудувати майже 70 млн м^2 житла. Вартість цього будівництва сягатиме 300 млрд грн. у поточних цінах.

3. Для уточнення слід зробити певні припущення, оскільки статистична звітність містить інформацію не зовсім у тому вигляді, який потрібен для розрахунків. Це стосується використання середньостатистичних показників замість реальних даних. Так, середній розмір домогосподарства становить 2,62 особи. При цьому майже 23% припадає на домогосподарства, які складаються з однієї особи. З цього другорядного на перший погляд факту випливає, що однокімнатна квартира не може бути меншою за 30 м^2 в доступному житлі та житловому фонді загального призначення (п. 2.22, ДБН В.2.2-15-2005), що відрізняється від 21 м^2 , якими оперує Кабінет Міністрів України при визначенні потреби у будівництві нового житла. Сім'я з двох осіб має право претендувати на двокімнатну квартиру, площа якої в середньому становить 53 м^2 . Отже, при обчисленні потреби у житлі слід виходити не з кількості квадратних метрів, передбачених санітарними нормами, а з кількості квартир та кімнат, що мають надаватися відповідно до норм. Тому в розрахунки необхідно вводити поправочний коефіцієнт, який у кінцевому варіанті приведе до збільшення загальної потреби в житлі приблизно на 15—20% відносно розрахунків потреби у житловій площі.

4. Необхідно додатково враховувати дії норми частини другої ст.50 Житлового кодексу УРСР щодо неможливості проживання в одній кімнаті двох осіб різної статі віком старше дев'яти років.

5. За попередніми розрахунками, здійсненими на базі викладених передумов, потреба у житлі різного призначення й різних форм власності збільшиться орієнтовно до 80—90 млн м^2 . Ці розрахунки дійсні тільки для задоволення потреби у житлі тих, хто перебуває на черзі.

Але було б помилково визначати розвиток будівельного комплексу та промисловості будівельних матеріалів, взявши за орієнтир саме цей показник. Насправді, потреба буде щонайменше в 1,5—2 рази більшою. Додаткова ж потреба формуватиметься за рахунок тієї частини населення, яка вже має житло, відносно комфортне за теперішніми мірками або великої площі (що не дозволяє стати на чергу для поліпшення житлових умов), але з недостатнім рівнем комфорту, чи потребує розширення площі у зв'язку із збільшенням кількості членів сім'ї. У цієї категорії населення, як правило, є певні статки, і вона не може розраховувати на одержання соціального та доступного житла.

6. Якщо розглядати економічну складову Концепції житлової політики як таку, що має обґрунтувати обсяги

житлового будівництва на найближчі 10–15 років, то за орієнтир варто взяти цифру в 140 млн м². Вартість цього житла перевищуватиме 520 млрд грн. у поточних цінах. Це означає, що в Україні середньорічні обсяги будівництва житла повинні становити 14 млн м², або вдвічі більше, ніж будувалось у 2008 році. Орієнтовно ринок будівельних послуг має поглинати до 50 млрд грн. щорічно. Зважаючи на можливі темпи зростання обсягів будівництва у 6–10% щорічно у післякризовий період, достатні обсяги можуть бути досягнуті лише в кінці прогнозного періоду. Проте збудувати будинки не означає створити житло. Розвиток будівництва житла стримує відсутність придатних земельних ділянок та забезпечення інженерно-транспортною інфраструктурою, тому будівництво таких обсягів є неможливим.

Зважаючи на те що криза загальмує розвиток будівельної галузі щонайменше на два роки та певне скорочення обсягів будівництва на першому етапі кризи, то наведені показники слід відкорегувати в бік зменшення можливостей досягнення наміченого рівня забезпеченості житлом на кінець прогнозного періоду.

7. Загалом за передбачуваний період сукупний дефіцит житла становитиме 40–70 млн м².

Враховуючи необхідність забезпечення дохідності будівельної діяльності, будуватиметься, насамперед, комерційне житло, що автоматично призведе до перенесення дефіциту в сектор муніципального та соціального житла. Тобто ми матимемо у перспективі приблизно таку ж картину, як тепер, але з новими збільшеними обсягами потреби у будівництві житла.

Можна побудувати точнішу модель можливої динаміки зростання обсягів будівництва, пов'язавши її з бюджетною складовою та монетарною політикою держави. Проте в такій моделі буде дуже багато теоретичних припущень, і в кінцевому результаті вона не буде точнішою, ніж наближені розрахунки.

Отже, попередня оцінка загального стану перспектив вирішення житлової проблеми є вкрай негативною. У наведеному розрахунку було проігноровано регіональні відмінності та особливості міст. Далі запропоновано механізм, за допомогою якого можна значно знизити рівень напруги у вирішенні проблеми розподілу обмежених фінансових ресурсів і значно підвищити ефективність розвитку житлового господарства міст.

При детальному розгляді особливостей регіонів та міст доцільно звернути увагу на нерівномірність розподілу певних показників. При цьому варто зазначити, що стійкі та довготривалі процеси навряд чи доцільно намагатися змінити для досягнення примарних успіхів. Слід зосередити увагу на врахуванні тих чи інших особливостей регіонів і міст з метою оптимізації співвідношення "затрати-результат".

Для формалізації всього різноманіття можливих варіантів поведінки системи в складних умовах слабопрогнозованого перспективного розвитку житлового господарства, обтяженого наслідками економічної кризи, в даній роботі запропоновано здійснити групування міст за певними ознаками. Варто згадати, що основною проблемою економіко-математичних методів прогнозування на сучасному етапі є низький рівень достовірності

результатів моделювання через невизначеність поведінки основних компонентів моделі при можливих відхиленнях від прогнозованого стану житлового господарства навіть у найближчому майбутньому (3–5 років).

Виділення груп із схожими характеристиками дозволить розробити систему рекомендацій для певних типів населених пунктів. Органи місцевого самоврядування, спираючись на запропоновану систему, зможуть самостійно за схожими алгоритмами розробити відповідні схеми управління розвитком житлового господарства міст з врахуванням конкретних показників і особливостей соціально-економічного розвитку як самого міста, так і регіону, в якому це місто розташоване.

В основу розробки рекомендацій покладено поелементний аналіз обмеженої кількості показників. Для теоретичного обґрунтування ефективності такого підходу достатньо обмежитись шістьма інтегрованими показниками. Але для розробки практичних моделей прогнозування поведінки житлового господарства конкретних регіонів і міст кількість показників має бути суттєво розширено.

В даному дослідженні використано ряд показників, що характеризують безпосередньо міста (чисельність населення, адміністративний статус та переважаючий народногосподарський профіль). На жаль, на рівні міст у статистичній звітності відсутня інформація щодо міграційних процесів та розподілу доходів населення, тому ці показники аналізувались за даними на рівні регіонів та враховувались найбільш імовірні тенденції їхнього розподілу між містами того чи іншого регіону. Розподіл регіонів за прогнозованою інтенсивністю міграційних потоків проведено на основі оптимістичного варіанта прогнозу, розробленого Інститутом демографії та соціальних досліджень НАНУ на період до 2025 року [5]. Розподіл регіонів за доходами населення здійснювався на основі статистичної звітності [6].

Пропозиції можуть бути формалізовані лише до певного рівня, який зумовлено необхідністю врахування певних особливостей розвитку окремих міст та регіональних особливостей. Тому схожі на перший погляд міста можуть мати певні відмінності у соціально-економічному розвитку, наявному житловому фонді, доходах населення, культурних та релігійних традиціях, що буде потребувати диференціації конкретних заходів.

Крім того, варто враховувати, що в межах одного регіону обласний центр може мати тенденції до зростання, а малі міста втрачати населення. Навіть схожі на перший погляд міста, що знаходяться в однакових регіонах, можуть мати різні передумови до подальшого розвитку, зумовлені їхнім місцезонаштуванням або наявністю певних ресурсів, і тому житлові програми для кожного міста мають розроблятися за індивідуальною схемою, але на основі уніфікованих підходів. Адже SWOP-аналіз застосовується в різних країнах з різними соціально-економічними умовами і всюди приносить користь.

Такі рекомендації мають на меті сприяти уточненню таких параметрів:

— основні пріоритети у реалізації житлових програм (забезпечення населення соціальним і доступним або

Таблиця 1. Рекомендації щодо спрямування подальшого розвитку житлового господарства міст України

№ п/п	Міста за чисельністю населення	Адміністративний статус	Народно-господарський профіль	Нааявний дохід населення в регіоні	Міграційна активність в регіоні	Типізація рекомендацій щодо розподілу основних міських ресурсів
1	2	3	4	5	6	7
1	Найзначніші	м. Київ, обласні центри	Багатофункціональні центри, з переважанням промислових функцій	Від високого позитивного до помірно негативного рівня	Від високого позитивного до нейтрального рівня	Розвиток всіх типів житла шляхом будівництва та реконструкції, пріоритетний розвиток багатоповерхової забудови, забезпечення розвитку інфраструктури
2	Крупні, великі	м. Севастополь, обласні центри, районні центри, міста обласного значення	Міста з переважанням промислових і транспортних функцій	Від високого позитивного до помірно негативного рівня	Від високого позитивного до нейтрального рівня	Розвиток всіх типів житла шляхом будівництва та реконструкції, пропорційний розвиток багатоповерхової і ущільнення садибної забудови, забезпечення розвитку інфраструктури відповідно до типів забудови
				Від помірно позитивного до помірно негативного рівня	Від помірно позитивного до помірно негативного рівня	Пріоритетний розвиток соціального, доступного житла та приватної садибної забудови, забезпечення розвитку інфраструктури відповідно до типів забудови
3	Середні, малі	Районні центри, міста районного значення	Міста з переважанням промислових і транспортних функцій, організаційно-господарські та культурно-побутові центри місцевого значення, центри аграрно-промислових комплексів, рекреаційні центри	Від помірно позитивного до помірно негативного рівня	Від помірно позитивного до помірно негативного рівня	Створення соціального житла переважно шляхом реконструкції існуючого житлового фонду, пріоритетний розвиток доступного житла та приватної садибної забудови, забезпечення розвитку інфраструктури відповідно до типів забудови
				Від помірно позитивного до високого негативного рівня	Від нейтрального до помірно негативного рівня	Створення соціального житла переважно шляхом реконструкції існуючого житлового фонду, помірний розвиток доступного житла та приватної садибної забудови, забезпечення розвитку інфраструктури відповідно до типів забудови
3	Малі	Міста районного значення	Міста з переважанням промислових і транспортних функцій, організаційно-господарські та культурно-побутові центри місцевого значення, центри аграрно-промислових комплексів, рекреаційні центри	Від помірно позитивного до помірно негативного рівня	Від нейтрального до помірно негативного рівня	Створення соціального житла переважно шляхом реконструкції існуючого житлового фонду, помірний розвиток доступного житла та приватної садибної забудови, забезпечення розвитку інфраструктури відповідно до типів забудови
				Від нейтрального до помірно негативного рівня	Від нейтрального до помірно негативного рівня	Створення соціального житла переважно шляхом реконструкції існуючого житлового фонду, розвиток доступного житла та приватної садибної забудови відповідно до потреби, забезпечення розвитку інфраструктури відповідно до типів забудови
8	Малі	Без визначеного статусу	Центри без яскраво вираженої домінанти	Від помірно негативного до високого негативного рівня	Від помірно негативного до високого негативного рівня	Сприяння будівництву садибного житла та реконструкція існуючого житлового фонду для перетворення в соціальне житло, розвиток доступного житла відповідно до потреби, забезпечення розвитку інфраструктури відповідно до типів забудови

приватним житлом);

— спрямування загальних фінансових потоків і їхній розподіл по напрямках;

— надання переваги новому будівництву чи реконструкція існуючого житлового фонду, а, за необхідності і викуп недостатніх обсягів та переобладнання.

У таблиці 1 наведено загальні підходи до формування подібних регіональних і місцевих програм, які носять методичний характер і призначені для подальшого удосконалення і впровадження на практичному рівні.

Опис застосованих критеріїв поділу певних показників потребує певних пояснень. Так, розподіл міст за чисельністю населення здійснюється відповідно до вимог ДБН 360-92 (найзначніші, крупні, великі, середні, малі) [7], адміністративний статус визначений адміністративно-територіальним поділом України, а класифікація для визначення народногосподарського профілю міст свого часу була запропонована А.В. Степаненко [8] в подальшому неодноразово застосовувалася в містобудівних проектах.

Для розподілу регіонів за інтенсивністю міграційних

потоків було використане значення сальдо міграції з позитивним або негативним значенням. Аналогічний підхід було використано і для розподілу регіонів за рівнем доходів населення, де за нульове (базове) значення прийнято показник середнього рівня по Україні.

Результати застосування запропонованого підходу відображені на рис. 1. За інтенсивністю штриховки можна зрозуміти, наскільки сприятливими є умови для міст в межах кожного регіону (світліша — позитивний рівень, темніша — негативний). Але ця інформація має бути доповнена оцінкою індивідуальних особливостей кожного міста.

Рекомендації щодо типізації заходів по вирішенню проблем забезпечення населення житлом доцільно було б доповнити рекомендаціями щодо напрямів використання земельних ресурсів для забезпечення реалізації житлових програм міст. Зокрема, може бути розглянуто кілька варіантів стратегії органів місцевого самоврядування щодо земельних ресурсів залежно від наявності резервів земельних ділянок та переважного типу житлового будівництва (садибний, малоповерховий, багатоповерховий):

А. Залучення (викуп, виділення) додаткових територій.

Б. Резервування територій для суспільних потреб.

В. Надання земельних ділянок для будівництва житла.

Г. Безкоштовне надання земельних ділянок для будівництва об'єктів інфраструктури.

Таблиця 2. Критерії розподілу регіонів для типізації рекомендацій щодо розподілу основних міських ресурсів

Назва показника	Показник, %
Високий позитивний рівень	понад 15
Помірно позитивний рівень	від 5 до 15
Нейтральний	від 5 до -5
Помірно негативний рівень	від -5 до -15
Високий негативний рівень	понад -15



Рис. 1. Розподіл регіонів за рівнем доходів та міграційною активністю населення

Так само необхідно розглянути кілька варіантів стратегії забезпечення реалізації житлових програм інженерно-транспортною і соціальною інфраструктурою:

- а) кооперування відрахувань інвесторів на розвиток інженерно-транспортної і соціальної інфраструктури і координація розвитку мереж і споруд;
- б) сприяння ефективному використанню надходжень від відрахувань та дотування розвитку мереж і споруд з місцевого бюджету;
- в) розвиток інженерно-транспортної і соціальної інфраструктури переважно за рахунок місцевого бюджету та субвенцій з державного бюджету.

Результатом такого комплексного аналізу передумов та конкретних показників має стати затвердження стратегії органу місцевого самоврядування щодо зв'язання житлових потреб населення відповідного населеного пункту. Зрозуміло, що дані теоретичні дослідження не можуть охопити всього різноманіття умов міст України, проте розробка певного алгоритму для прийняття рішення дасть можливість удосконалити структуру господарського комплексу кожного міста і підвищити ефективність використання наявних ресурсів.

ВИСНОВКИ

1. Оцінка загальної потреби в житлі потребує чітко розмежування програм за напрямками: соціальне житло, доступне житло і житло, що будується на комерційних засадах. Можливості реалізації кожної програми різні, але загальна оцінка може бути лише негативною. Хронічний дефіцит фінансових ресурсів на реалізацію державних і комунальних програм посилюється дефіцитом земельних ресурсів і потужностей соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури.

2. Необхідна диференціація підходів до реалізації програм в містах різних типів. Це дозволить більш ефективно використовувати обмежені фінансові і матеріальні

ресурси міст.

3. Доцільно розробити спеціалізовану науково-дослідну роботу, яка б всебічно дослідила можливості реалізації житлових програм міст в різних регіонах при сполученні різних індивідуальних передумов. Це дозволить оцінити потребу участі держави у таких програмах та ефективніше розподіляти кошти державного бюджету.

Література:

1. Манцевич Ю.М. Житло: проблеми та перспективи: Наук. видання. — К.: Профі, 2004. — 360 с.
 2. Манцевич Ю.М. Соціально-економічні проблеми розвитку житлового господарства України і стратегія його удосконалення: Монографія. — К.: Профі, 2007. — 388 с.
 3. Державні будівельні норми України ДБН В.2.2-15-2005. Будинки і споруди. Житлові будинки. Основні положення.
 4. Постанова Кабінету Міністрів України "Про встановлення тимчасових мінімальних норм забезпечення соціальним житлом" від 19 березня 2008 р. № 219.
 5. Звіт про науково-дослідну роботу міграції населення та їх вплив на соціально-демографічний розвиток (заключний) // К.: Ін-т демогр. та соціал. досл. НАНУ, 2006. 319 с.
 6. Середньомісячна заробітна плата за регіонами за період з початку року у 2009 році // <http://www.ukrstat.gov.ua/>
 7. Державні будівельні норми України. ДБН 360-92**. Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень. К.: ВПП Укртиппроект, 1992.
 8. Степаненко А.В. Социально-экономическое развитие городов. — К.: Наукова думка, 1988. — 210 с.
 9. Поляковский Г. А. Жилищная экономика: Пер. с англ. — М.: Дело, 1996. — 224 с.
- Стаття надійшла до редакції 14.05.2009 р.