

М.М. ГАБРЕЛЬ,
д.т.н., професор, Інститут архітектури НУ «Львівська політехніка»
Н.М. ЛИСЯК,
к.э.н., Навчально–науковий Інститут підприємництва та перспективних технологій НУ «Львівська політехніка»

До проблеми обґрунтування житлової політики великих міст України

Обґрунтовано критерії узгодження житлової політики та просторових характеристик міст, підтверджена необхідність системних заходів зусиллями держави, місцевих органів та інвесторів. Запропонована модель просторово–інвестиційних узгоджень може служити методичним інструментом при обґрунтуванні конкретних проектів з житлового будівництва в містах. Експериментальну перевірку підходу здійснено на прикладі Львова.

Ключові слова: житлова політика, просторова політика, ефективність рішень, багатовимірність простору міст.

Н.М. ГАБРЕЛЬ,
д.т.н., професор, Інститут архітектури НУ «Львовская политехника»,
Н.М. ЛЫСЯК,

к.э.н., Учебно–научный институт предпринимательства и перспективных технологий НУ «Львовская политехника»

К проблеме обоснования жилищной политики больших городов Украины

Обоснованы критерии согласования жилищной политики и пространственных характеристик городов. Подтверждена необходимость системных мер усилиями государства, местных органов и инвесторов. Предложенная модель пространственно–инвестиционных согласований может служить методическим инструментом при обосновании конкретных проектов жилищного строительства в городах. Экспериментальная проверка подхода осуществлена на примере Львова.

Ключевые слова: жилищная политика, пространственная политика, эффективность решений, многомерность пространства городов.

М.М. GABREL,
PhD, professor,
N.M. LYSYAK,

Ph.D., Lviv Polytechnic National University Institute of business and innovative technologies

The problem of housing policies basis of large cities Ukraine

In the article defined the criteria coordination of housing policy and spatial characteristics of cities. Confirmed the need for systemic measures efforts of the state, local authorities and investors. The model space and investment agreements can serve as a methodological tool in justification of specific projects of housing policy in cities. Experimental verification approach made the example of the Lviv city.

Keywords: housing policy, spatial policy effectiveness solutions, multidimensionality of urban space.

Постановка проблеми. Питання житла, житлового будівництва зазвичай породжують безліч емоцій. Сучасна система, що дозволяє придбати будь–яке житло тільки дуже незначній частині населення.

Житлове будівництво в містах охоплює архітектурні, урбаністичні, економічні, соціальні та інші аспекти. Напрацьовань з цієї проблематики достатньо, проте нові умови господарювання та зростаюча кількість нерозв'язаних проблем у сфері житлового будівництва потребують нового погляду щодо теоретико–методологічного обґрунтування житлової політики України, зокрема у великих містах.

Мета статті. Визначити моделі житлової політики для великих міст України з урахуванням світового досвіду. При цьому вирішувалися завдання:

- проаналізувати вітчизняний стан і досвід європейських країн щодо житлової політики;
- запропонувати модель аналізу та здійснити обґрунтування житлової політики для міст України;
- виконати перевірку моделі на прикладі Львова.

Об'єктом дослідження виступає житлова політика міст. Предмет дослідження – теоретико–методологічний інструментарій обґрунтування житлової політики.

Категоріально–понятійний апарат. Політика – широке і містке поняття. Мак. Weber (1998) визначає політику як стремління до участі у владі чи до можливості впливу на владу, поділ влади між державами чи окремими групами суспільства, які творять державу. Реалізація політики пов'язується з прагненням досягнути ідеальну чи еґотичну мету.

Відповідно до тлумачного словника сучасної української мови політикою є зручні та вправні дії для досягнення окреслених намірів. Можна також використовувати широковживане поняття, що політика – мистецтво управління для досягнення визначених цілей з допомогою певним чином підібраних засобів.

Багатозначність поняття політики зумовлює його застосування щодо конкретної діяльності – житлової, просторової, урбаністичної тощо.

Житлова політика держави – це загальні напрями, принципи та методи діяльності держави, скеровані на досягнення визначеної моделі житлових умов і відносин, задоволення потреб мешканців, що узгоджено з ефективним функціонуванням містобудівних систем. Вона частина соціальної політики держави, її завданнями є дослідження, оцінка житлових проблем і вирівнювання шансів мешканців на доступ до житла.

РОЗВИТОК РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

Житлову політику міст можливо трактувати як систему рішень (управлінських, економічних, архітектурно-урбаністичних тощо), що здійснюються для досягнення визначеної моделі умов і житлових відносин разом із функціонуванням міського господарства.

Просторова політика – діяльність, що обґрунтовує визначення мети і способів організації та використання простору: забезпечення просторового ладу й гармонійних просторових структур, раціонального розміщення продуктивних сил в їх взаємозв'язку з процесами соціально-господарського розвитку. Її творять, реалізують, моніторять та актуалізують за участі громадськості. Особлива роль у ній належить державі, яка несе відповідальність за співучасть зацікавлених структур та за інформування суспільства про процеси, пов'язані з простором та змінами у ньому.

Виклад основного матеріалу. 1. *Стан проблеми житлового будівництва.* Забезпечення житлом є соціально-важливим, оскільки саме житло – фундаментальна цінність людини. Воно виконує соціальну й економічну функції, визначає матеріальні й суспільні умови, в яких живе людина. Якість житла, площа, розміщення творять умови функціонування особи, сім'ї та спільноти (суспільства).

У процесі розвитку суспільства відбувається еволюція житлових потреб – від простого сховку в непогоду та під час загроз до багато обладнаних квартир із високорозвиненою інженерною інфраструктурою та обладнанням. Будівництво й утримання житлового фонду охоплює значну частину національного продукту і великі засоби праці, творячи таким чином важливу галузь економіки. Витрати на житлові потреби (придбання й утримання житла) можуть покриватися з особистих доходів, громадських засобів соціального спрямування, державних джерел, а також з місцевого самоврядування й відомчих структур. Почуття суспільної справедливості обумовлює створення гідних умов життя для родин, які не спроможні власними засобами їх собі забезпечити. Діяльність щодо зменшення нерівності й створення однакових шансів розвитку особи і сім'ї робить житлове завдання важливою соціальною проблемою.

У радянський період відповідальність за житлове будівництво і реалізацію мети з забезпечення кожної сім'ї окремим житлом лежала на державі та її адміністративних службах, які домінували в обґрунтуванні архітектурно-урбаністичних рішень, фінансування й утримання житлового фонду. Весь процес, починаючи з визначення нормативів, фінансування, будівництва, експлуатації тощо, був максимально централізованим. У ситуації браку житло виступало обмеженим ресурсом, а процес його отримання підпадав під встановлені центром приписи, які визначали і величини квартир, що належить сім'ї залежно від її складу. Вплив мешканців на отримання житла був обмеженим. Єдиним шляхом «звільнення» від визначених умов ставало будівництво індивідуального (однородинного, односімейного) будинку. Щоправда, й тут існували значні труднощі (брак та проблеми з придбанням ділянок, будівельних матеріалів, кредитів тощо), оскільки держава визнавала пріоритет за багатопверховим будівництвом. Для прикладу, в планах розвитку будівництва у 70–80 роки минулого століття було закладено відсоток індивідуального будівництва до 15% від загального обсягу,

причому цей вид забудови обмежувався (не дозволявся) у великих містах держави.

Держава вирішально впливала на фінансування житлового будівництва. Відсоток власних коштів кооперативних спілок не перевищував 10–15%, решта покривалася за рахунок довготермінових банківських кредитів. Отож зрозуміле трактування житла як особливого суспільного блага.

В Україні житлова проблема поряд із проблемою бідності й безробіття є однією з найгостріших суспільних проблем початку XXI ст. Складна житлова ситуація виникає через: брак житла, поганий технічний стан житлового фонду, низький стандарт значної частини квартир, зокрема старої забудови, та низькі темпи їх модернізації. Наявну кризу зумовили причини з минулого, зокрема:

- недостатня участь мешканців у фінансуванні будівництва та утриманні житла;
- недооцінка значення приватної власності для раціоналізації міського господарства;
- нераціональний поділ бюджетних засобів на житлове будівництво.

Житлову ситуацію в Україні в пострадянський період (за роки незалежності) можна охарактеризувати як погану, що може викликати соціальну напругу (рис. 1). Це пов'язано, крім іншого, з низьким матеріальним становищем більшої частини суспільства. Невизначеність із шляхами вирішення житлових питань зумовлює втрату основи сім'ї як головного елемента суспільства. В умовах перенаселення (кількість мешканців в одній квартирі чи будинку) проживає понад 25% жителів держави. При цьому показник перенаселення в селах є меншим порівняно з містами, але житло тут і менш облаштоване.

Постійно зростають диспропорції між вартістю будівництва житла та доходами працюючих. Фінансовий аспект стає найважливішим, охоплює як ціни на житло, так і поточні витрати мешканців на його утримання, що мають тенденцію до зростання [2].

Системні зміни, які відбулися в Україні після 1989 року, в особливий спосіб вплинули, зокрема, на сферу житлового будівництва: відбулося принципове зміння житлової політики держави. Вплив держави на розв'язок житлової проблеми став мінімальним. Відмовившись від попередніх форм фінансування житлового будівництва, держава водночас зняла обмеження – організаційні, правові, щодо участі громадян у вирішенні потреб житла. Перехід на засади ринкової економіки стосовно житла обумовив:

- зростання реальних затрат на житлове будівництво й вартості ділянок під забудову;
- появу нової групи інвесторів, що споруджують житло для оренди чи продажу;
- введення ринкових відносин в управління житловим фондом;
- зміну системи фінансування житлового будівництва (держави, комунальних і громадських структур, приватних інвесторів, іпотечних кредитів тощо);
- розосередженість житлової політики (серед об'єктів, інституцій і зацікавлених груп на житлову політику зростає вплив підприємницьких структур).

З'являються й закони, що регулюють фінансову, організаційну, земельну власність та інші відносини в житловому

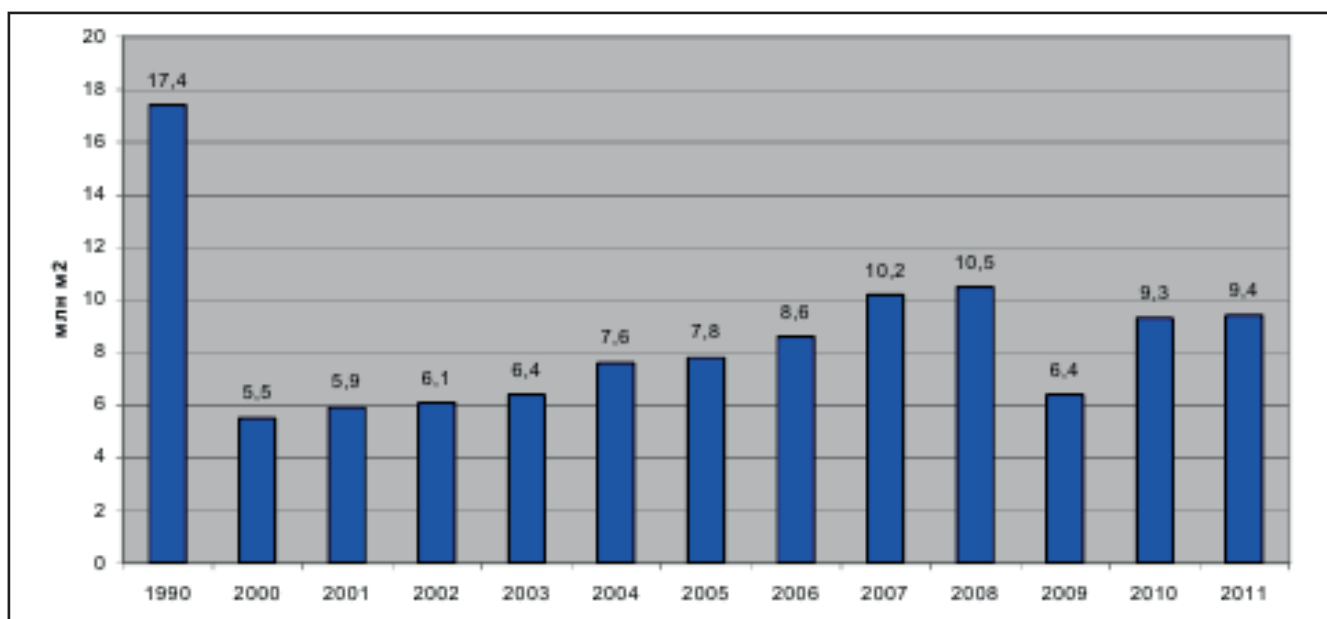


Рисунок 1. Обсяги житлового будівництва в Україні в 1990–2011 роках, млн. кв. м [10]

будівництві. Допомога держави передбачалась як часткова сплата кредиту на придбання житла для молодих сімей, проте положення не виявило значного впливу на розвиток будівництва й житлової політики загалом.

Правовою основою житлового будівництва в Україні слугують Житловий та Земельний кодекси, закони України «Про планування і забудову території», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про архітектурну діяльність», державні будівельні норми, інструктивні матеріали тощо. Крім того, в Україні діють спеціальні житлові програми, спрямовані на вирішення житлових питань окремих категорій громадян, а саме: Державна цільова соціально-економічна програма будівництва (придбання) доступного житла на 2010–2017 роки, затверджена постановою КМУ № 1249 від 11.2009; Державна програма забезпечення молоді житлом на 2013–2017 роки; Державна програма пільгового довгострокового кредитування індивідуальних сільських забудовників «Власний дім», програми щодо надання військовослужбовцям, науково-педагогічним працівникам та іншим категоріям населення житла за державний кошт або за державної підтримки [3, 6–9]. Разом із тим через високу вартість житла і недостатні обсяги виділених коштів соціальна ефективність указаних програм і діючого законодавства є вкрай низькою. На сьогодні програма будівництва доступного житла не стала фактором, який суттєво впливає на розвиток будівельної галузі й сприяв би вирішенню житлових проблем. Причина її низької соціально-економічної ефективності – не лише низький обсяг фінансування, а й недостатній рівень соціального забезпечення.

2. *Світовий досвід щодо житлової політики.* Труднощі процесу реалізації давно задекларованого європейського вибору України змушують звернути особливу увагу на питання узгодження діяльності відповідно до практики європейських країн. Окрім того, ширше використання європейських досягнень сприятиме ефективнішому визначенню проблем усередині нашої держави.

Окремо зупинимося на аналізі житлової політики країн Європи. У житловому питанні Францію називають однією з най-

прогресивніших країн. Житлова політика тут характеризується взаємопов'язанням містобудівних і економічних методів. Зокрема, у Франції законом передбачено довгострокове планування, використання земель, що забезпечує умови для територіального розвитку міста, включаючи території для житлового будівництва. Важливою є регламентація заходів проти можливої спекуляції землею, її перепродажу для підвищення вартості при викупі землі муніципалітетом. Після затвердження генерального плану міста перепродаж зарезервованих генеральним планом ділянок забороняється. Також муніципалітет має право переваг у викупі й відшкодуванні земель за межами міста, які згідно з генеральним планом визначені для житлової забудови та на інші громадські потреби. Землевласнику пред'являються при підтримці державних організацій відповідні вимоги про передачу резервної ділянки у відання муніципалітету з наступним викупом. Муніципалітет має повноваження вимагати від власника чи забудовника передачі місту території, визначеної під громадські потреби. Якщо виникає конфлікт, пов'язаний з визначенням вартості викупу, питання розглядає суд, рішення якого вважається остаточним за висновками спеціальної експертної комісії.

У випадку забудови існуючих районів міста враховується майбутня ціна землі, яка підвищується внаслідок знесення й удосконалення існуючої забудови. Забудовник несе також усі витрати щодо викупу й забудови даної території. У випадку, якщо приватному забудовнику надмір важко зробити всю необхідну підготовку з викупу прав усіх власників або передбачений прибуток недостатньо великий, щоб погасити витрати інвестора, муніципалітет може прийняти рішення експропріювати ділянку власника (сплативши діючу ринкову вартість), запропонувати її на аукціоні або конкурсному тендері потенційному інвесторові.

Економіко-фінансові інструменти у сфері житлової політики Франції включають: безпосереднє фінансування будівництва з коштів державного бюджету – фінансування «у каміння»; допомога громадянам, зокрема оплата оренди житла; надання позик, звільнення від оподаткування, відкриття ощадного рахунку на певну суму [2].

РОЗВИТОК РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

Житлове будівництво в Бельгії визнано пріоритетом у соціально-економічному розвитку великих міст цієї країни. Території для житлового будівництва визначені генеральними планами міст. Уряди міст проводять політику із забезпечення малозабезпечених сімей та середнього класу житлом. При цьому вони використовують і такі механізми, як залучення коштів приватного інвестора для реалізації окремих проектів будівництва дешевого житла для середнього класу. Фінансування будівництва такого житла здійснюється на умовах 30% капітальних вкладень. Крім того, розроблена система субсидій на придбання житла, система кредитування тощо.

Надання соціального житла для малозабезпечених сімей здійснюється на регіональному рівні, регулюється законом. Альтернативою будівництву соціального житла є допомога (субсидія) на придбання або реконструкцію житла. Участь уряду міст в таких програмах дозволяє досягти двох позитивних моментів: забезпечити різні категорії громадян житлом; оновити квартали міст, які характеризуються застарілим житловим фондом і незадовільним станом території.

У Великій Британії формально відсутні спеціальні фінансові механізми, які регулюють ринок землі, що відводиться під забудову. Не застосовуються й спеціальні податки на прибутки від продажу землі. Особливості державного регулювання ринку нерухомості обумовлюють бажання забудовників нарощувати земельні фонди, скуповувати земельні ділянки без урахування реальної потреби міста в будівництві. Єдиним гальмуючим важелем є заборона на використання прибутку від подібних операцій до фактичного завершення будівництва.

Щодо соціального житла, то для його обслуговування створюються спеціальні неприбуткові організації, управляються вони спеціальною радою в складі жителів, представників політичних партій, а також незалежних фахівців, покликаних здійснювати професійну управлінську діяльність, виконувати тактичне й оперативне управління та надавати послуги більш ніж 7000 мешканців, котрі проживають на умовах соціального найму або оренди в публічному секторі.

У Німеччині головним документом, що регулює питання житлової забудови міст, є генеральний план, що складається з двох частин: попереднього плану (план використання площ) та плану забудови. План використання площ складається для всієї території громади і в загальних ознаках визначає територію для житлової забудови, проте в деталях не має обов'язкової юридичної сили. Плани забудови, що впливають з плану використання площ, складаються для окремих частин території міста, коли в ньому постає потреба вирішення містобудівних завдань. У плані забудови детальніше визначаються характер житлової забудови, а також такі питання, як ділянка забудови, ступінь будівельних площ, спосіб забудови, частка забудови у виділеній земельній ділянці. Плани забудови мають юридичну силу та є обов'язковими до виконання [4].

В економічному аспекті Німеччина істотно змінилася після об'єднання в 1990 році. Для прикладу, в 1990 році в західній частині м. Берліна існувало 475 тис. квартир у хорошому стані після реконструкції. Водночас у східній частині міста налічувалося близько 312 тис. квартир у старих будинках переважно в жалюгідному стані. Результатом політики стимулювання будівництва нового житла стало зведення більше 150 тис. квартир, ще 650 тис. квартир було піддано реконструкції

і капітальному ремонту. При цьому понад 90% робіт виконані на основі залучення коштів з бюджету Берліна. Як наслідок, сьогодні Берлін опинився в ситуації, коли в кількісному відношенні дефіциту житла не спостерігається [11].

Житлова політика США характеризується низьким рівнем уваги до соціального житла, сама сутність якого суперечить філософії американського суспільства: тут вершиною є такі цінності, як індивідуальне домоволодіння і нічим не обмежене функціонування вільних ринків. (Для порівняння: наприкінці XX ст. лише 2% населення США проживало в соціальному житлі, тоді як в європейських країнах ця цифра досягала 20%.) Доцільно констатувати, що і нині тут зберігається амбівалентне ставлення до забезпечення громадян соціальним житлом. З одного боку, визнається потреба покращення умов проживання громадян з низьким рівнем прибутків, а з іншого – низький рівень прибутків вважається не стільки результатом певного стану економічної системи (скажімо, напруги на ринку праці), скільки наслідком недопрацювань самими громадянами. Таким чином, проживання в соціальному житлі вважається до певної міри не гідним активного громадянина, а достойні для надання соціального житла відбираються на основі заслуг перед суспільством [2, 12].

Канаду можна вважати прикладом ефективної соціально орієнтованої житлової політики, яка характеризується жорстким нормативним регулюванням муніципального, регіонального і центрального рівнів. Нормативні акти є легітимним інструментом управління, спрямованим на забезпечення якості житлового фонду та загальних умов проживання в конкретному регіоні.

У сфері економіко-фінансових інструментів житлової політики – податкового стимулювання накопичень на придбання і будівництво житла, реалізуються програми з субсидування власників житла, фінансова підтримка людей, котрі вперше придбавають житло. За оцінками канадських фахівців, приблизно 63% сімей до кінця XX ст. були власниками житла; середній власник житла витрачає на утримання свого помешкання приблизно 9,5% сукупного доходу, що знаходиться в його розпорядженні. Оренда житла становить 24% сукупного доходу, але близько 35% орендарів спроможні також придбати так званий «перший будинок» на ринку житла. Отже, реально власне житло достатньо високої якості можуть придбати три чверті канадських сімей [12].

Підбиваючи підсумки аналізу світового досвіду в сфері житлової політики, зробимо деякі висновки. В Європі людина без житла приречена на життя і діяльність на найнижчих щаблях суспільної системи; така людина стає потенційно небезпечною для інших, порушує засади права, визначені державою, знижує загальний рівень ефективності держави. Держави ж, усвідомлюючи такі загрози, творять різноманітні програми вирішення житлової проблеми.

Основними формами допомоги держави для людей є: субсидії в інженерне оснащення території під житлову забудову; виділення позик з низькими процентними ставками та дотацій як для нового будівництва, так і для покращення умов проживання; організація кредитних інституцій, які можуть мобілізувати приватні збереження; доплати за послуги родинам з низькими доходами. Проте потреби мешканців завжди перевищують економічні можливості, які можна на них

виділити, тому країни з економічними труднощами орієнтуються на активізацію всіх можливих ресурсів та схилення людей до спорудження будинків власними силами, що в багатьох випадках зумовлює урбаністичні конфлікти.

Ключовий показник стану житлової сфери й соціально-економічної ефективності державної житлової політики – це «доступність житла», показник, що визначає, упродовж скількох років мешканець з середнім рівнем може придбати житло. Для розвинених країн Західної Європи (а також США і Канади) нормальною вважається ситуація, коли вартість житла дорівнює дво- або трирічному сукупному валовому доходу сім'ї. Якщо остання орендує житло або виплачує за нього іпотечний кредит, вважається, що щомісячні витрати на такі цілі не повинні перевищувати 20–30% щомісячного доходу (Лондон – 4,7; Нью-Йорк – 2,7; Стокгольм – 6; Токіо – 5,6; Амстердам – 7,8). Значну частку в структурі житлового фонду практично в усіх розвинених країнах займає орендне житло. Скажімо, в Німеччині це 57%, у США – приблизно 50%, у Франції – 36,5%, у Великій Британії – майже 30%, у Чехії – 29%, в Італії – 20%. Особливо велику частку орендне житло займає в житловому фонді великих міст: Берлін – 88%, Амстердам – 86%, Женева – 85%, Відень – 76% тощо [5].

3. *Теоретико-методологічний інструментарій обґрунтування житлової політики для великих міст України.* Базуючись на світовому досвіді та вимозі системного підходу, пропонуємо застосувати модель п'ятивимірного простору для обґрунтування житлової політики в нашій державі та містах. На думку авторів, модель простору «L – F – U – G – T» є ефективною для аналізу порушеної проблеми та обґрунтування концептуальних засад житлової політики великих міст

[1]. Характеристики окремих вимірів та їх взаємодії дозволяють упорядкувати інформацію з урахуванням вимог системності та ієрархії, цілісності методології аналізу. Масив взаємодії дає змогу виявити найважливіші комбінації в житловій політиці міст. Це передусім функціональне завдання, а відповідно функціональний вимір має пріоритет. Для реалізації функції житла необхідні ресурси, віднесені нами до виміру умов. Людина виступає і як суб'єкт, і як об'єкт у сформульованій задачі – житло створюється для людей і людьми. Функції реалізуються в геометричному просторі, а на їхню реалізацію витрачається час, отож і ці виміри мають важливе значення в житловій політиці. Таким чином, житлова політика описується п'ятивимірним простором.

Стисло розкриємо алгоритм застосування запропонованої моделі. Зазначимо, що проблеми виникають унаслідок невідповідностей насамперед цілей і умов: цілі формулюються людиною (суб'єктивна складова), а умови характеризують об'єктивну складову просторової ситуації (див. табл.).

1. *Людський вимір.* Головною складовою діяльності є людина. Можна виділити такі її характеристики: духовно-ментальні (освіченість, толерантність, система цінностей), соціально-економічні (заможність, рівень освіти), кількісні (чисельність населення, кількісні характеристики сімей, очікуваний приріст, кількість домогосподарств і їх чисельність; число однаків, подружніх пар, сімей з дітьми). Житлова політика є складовою соціальної політики держави і міст. Тут можна виділити соціальну складову житла (закладання сім'ї, родинне життя, виховання дітей). Житлова політика та розвиток міст мають базуватись на моральній системі цінностей, соціально-економічній ефективності дій та екологізації діяльності.

Повійна взаємодії вимірів у містобудівному просторі

Вимір	Людина L	Функція F	Умови U	Геометрія G	Час T
1	2	3	4	5	6
Людина L	Чисельність населення. Кількість сімей однаків, подружніх пар	Економічна діяльність. Якість трудових ресурсів. Рівень обслуговування населення	Рівень життя. Екологічна безпека. Криміногенна безпека	Щільність населення. Територіальна структура. Територіальні конфлікти	Динаміка чисельності населення. Очікуваний приріст. Вікова структура. Часові пріоритети
Функція F	Функціональна достатність. Зайнятість населення. Трудомісткість функцій	Структура житла. Структура будівництва. Ефективність функцій. Рівень технологій	Конкурентоспроможність. Ресурсне забезпечення функцій. Утилізація відходів	Функціональна структура територій. Житлові площі. Ступінь освоєння земель	Продуктивність функцій. Динаміка функцій. Функціональний розвиток
Умови U	Рівень забезпечення житлом. Рівень якості умов. Рівень безпеки	Інвестиційний потенціал. Ресурсна залежність. Техногенні впливи на довкілля	Політико-правові. Умови розміщення в надсистемі. Умови розміщення з оточенням	Заповідні території. Рекреаційні зони. Забруднені території. Рівень озеленення території	Динаміка умов. Інтенсивність споживання і відновлення природних ресурсів. Динаміка умов. Інтенсивність споживання і відновлення природних ресурсів
Геометрія G	Площі земель під житлову забудову: житлову,	Функціональна структура території. Забезпеченість площами. Рівень транспортного сполучення	Протяжність кордонів. Території особливого режиму	Площа територій. Розташування міста. Показник компактності міста. Рівень використання території	Динаміка територіальних змін. Тривалість транспортних сполучень. Динаміка розвитку транспортної мережі
Час T	Приріст і міграція населення. Рівень стратегій розвитку міста	Актуальність функцій. Сезонність функцій	Стабільність умов	Територіальна стабільність	Вік міста. Історичний потенціал міста. Динаміка і перспективи розвитку міста

РОЗВИТОК РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

2. Вимір умов. На структуру будівництва визначально впливають політико-правові умови, які, як правило, є результатом процесів і явищ, незалежних від місцевої влади. Такими умовами є: політика державної та регіональної влади, що полягає в стимулюванні розвитку цієї територіальної одиниці й виборі пріоритетних напрямів діяльності на вибраній територіальній одиниці, а також на створення правових умов і системного підходу до активізації чи стримування розвитку. Наприклад, в сьогоденні умовах конфлікту на сході України значна частина заможних людей розглядає «безпечні» регіони й міста як привабливі для інвестування в будівництво та придбання нерухомості. Тут можна виділити також умови розміщення, вимоги й обмеження до розвитку житлового будівництва. Умови розміщення міста в системі розселення і основних транспортних комунікацій, а також природного оточення є важливими стосовно перспектив його розвитку, а отже і житлової політики. Йдеться насамперед про відносини міста з оточенням, про процеси субурбанізації та можливості регулювання відносин міста з близьким оточенням, розміщенням тут нових загальноміських функцій. До вимог щодо розвитку житлового будівництва віднесено як загальнодержавні, так і локальні вимоги й обмеження: передусім компетентність місцевої влади та її розуміння задач розвитку міста й житлового будівництва.

3. Функціональний вимір включає економічну (будівельна індустрія) та просторово-формуочу складові. Традиційно функції систем розділяються на зовнішні, внутрішні та функції узгодження. Стосовно житлового будівництва і житлової політики, слід підкреслити, що ефективно вирішення проблем житла в місті підвищує його атрактивність, «притягує» інвестиції та розвиток інших сфер усередині міста. Економічна складова житлової функції охоплює стан будівельного комплексу міста й регіону, ринок нерухомості (ціну, ціноутворення, вартість окремих складових, у тому числі земельної). Функції узгодження передбачають погодження житлової політики з іншими видами будівництва в місті, зокрема офісів, промислового та будівництва об'єктів соціальної й інженерної інфраструктури.

4. Геометричний вимір (функціональне та структурне розпланування міста) – це насамперед територіальні можливості та характеристики житлової політики. Вирішальною є характеристика компактності міста як відношення кількості мешканців до територій. Компактність і висока щільність забудови обумовлюють проблеми з новими ділянками для забудови. Розвинутість розпланування міста та його структура визначають потреби розбудови інженерної й транспортної інфраструктури, а також відрахувань на їх розвиток при обґрунтуванні житлової політики.

5. Часовий вимір охоплює минуле, сучасність та перспективи міста. Більшість міст України історичні, що зберегли у своїй просторовій структурі матеріальні субстанції з минулих епох. Ця обставина накладає певні обмеження на житлову політику, водночас порушуючи шанси її успішного вирішення. Постають також вимоги збереження історичного середовища, модернізації житлових будинків і реконструкції історичних територій (заміни інженерної інфраструктури, впорядкування благоустрою тощо), що є складовою житлової політики міста. Сучасність у часовому вимірі визначається часовими характеристиками реалізації проєктів, пов'язаних із житловою політикою. Тобто житлова політика має хронологічно

узгоджувати всі виміри, майбутнє її передбачає прогнозування явищ і процесів, що обумовлюються реалізацією.

У межах статті немає можливості детально проаналізувати дво-, три-, чотиримірні взаємодії між вимірами. Стисло розкриємо окремі взаємодії та інструментарій аналізу просторової ситуації в містах для обґрунтування основ житлової політики.

Взаємодія вимірів «людина – умови» виявляє можливості та бажання людей щодо своїх житлових умов, а також можливості міста й держави в сприянні їх задоволення. Взаємодія «умови – геометрія» вказує на просторову локалізацію умов у місті, зокрема, розміщення основних житлових районів; вільних ділянок, що надаються для забудови; потреби й вираховування на розвиток інфраструктури міста тощо.

Використовуючи модель п'ятивимірного простору та побудувавши матрицю взаємопов'язань вимірів, можна виділити множину характеристик житлової ситуації в містах, з якої виокремити групу інтегральних макрохарактеристик ситуації, на їх основі обґрунтувавши показники просторової політики у великих містах. Так, до системи інтегральних характеристик просторової ситуації в місті стосовно проблематики житлового будівництва слід віднести:

- індекс соціально-політичного стану міста;
- індекс економічної активності;
- індекс якості міського середовища для проживання;
- співвідношення попиту й пропозиції на ринку нерухомості;
- індекс просторової організації міста.

Виходячи з цього можна стверджувати, що обґрунтування житлової політики передбачає визначення окремих макрохарактеристик і підходів:

- структура і форми співвідношення житла різних типів (приватного, дохідного, соціального) та стосовно різних цільових груп власників і користувачів;
- структури співвідношень на ущільнення й розширення територій житлової забудови;
- форми фінансування та інвестицій у житлове будівництво з поділом відповідальності та ефектів від житлового будівництва; особливої уваги вимагає визначення можливостей інвестицій у суспільне будівництво;
- відношення до специфічних соціальних груп (неповносправних, довготривалі безробітні, безхатченки, самотні старіючі особи, багатодітні сім'ї, студенти та ін. категорії, визначені за критерієм прибутків, віку, цивільного стану, стану здоров'я, походженням, раси);
- відношення міста до суспільної та інженерної інфраструктури й участь у її розбудові;
- розміщення житла, в тому числі соціального, в просторі міста;
- відношення до реконструкції житла й житлової політики на вторинному ринку.

Характеристика вимірів та аналіз їх взаємодій дозволяє оцінити просторову ситуацію в місті. Аналіз підтверджує, що міста України не є самодостатніми і самостійними в житловій політиці. Значна частина проблем у цій сфері обумовлена зовнішніми чинниками.

Житлова політика має узгоджувати три взаємопов'язані цілі:

- розвиток житлового будівництва разом з інфраструктурою та системою послуг;

– постійне підвищення якісних стандартів усіх компонентів житлового середовища;

– створення умов доступності житла і послуг для всіх суспільних груп.

Окрім того, вона має забезпечувати такі вимоги:

– можливість мати житло всім мешканцям;

– витрати на придбання житла високі, зокрема, значно перевищують фінансові можливості осіб, котрі створюють сім'ю, а вирішення цього питання найчастіше є найбільшою грошовою інвестицією людини в її житті (більшою, ніж інвестиції в освіту, здоров'я, духовність, відпочинок тощо);

– житло при зміні потреб родини не може збільшуватись чи зменшуватись довільно, тому слід розглядати механізм зміни житлових умов у життєвому циклі людини;

– чинники, що впливають на житлові потреби людини, динамічно змінюються і мають оперативно надходити на ринок нерухомості для узгодження попиту з пропозицією;

– час будівництва житла тривалий, а витрати на підготовку території високі, що має відобразитись в інвестиційних обґрунтуваннях;

– не можна створити єдиного ринку нерухомості, оскільки ним управляють різні пріоритети й потреби.

Як приклад застосування запропонованого методичного інструментарію розглянемо Львів, зробивши спробу обґрунтувати контури житлової політики для цього міста.

4. Практичні аспекти обґрунтування житлової політики для м. Львова. Житловий фонд м. Львова становить 12,9 млн. кв. м загальної площі, в тому числі квартирне житло в будинках різної поверховості становить 12,1 млн. кв. м (93,8%), садибне – 0,8 млн. кв. м (6,2%). У приватній власності перебуває 63%. Існуючий житловий фонд має достатньо високий ступінь благоустрою: 92,3% його обладнані централізованими системами водопроводу й каналізації, 83,4% – гарячим водопостачанням, 85,1% – ваннами та душовими, 93,4% – газом, 5,7% – підлоговими електроплитами [3, 6].

Аналіз обсягів будівництва житла у м. Львові за останні 20 років вказує на зменшення обсягів будівництва житла (рис. 2) та зниження житлового фонду (рис. 3) внаслідок низьких темпів інвестування в цю галузь, скорочення будівництва багатоквартирних житлових будинків, вибуття з експлуатації житлових будинків у аварійному стані.

Ситуація, що склалася, вплинула і на соціальну сферу: житлова забезпеченість мешканців Львова становить 17,8 кв. м/люд. Зростання цього показника порівняно з показником 1991 року зумовлене не новим будівництвом, а зменшенням чисельності населення міста (рис. 4). Проблемою залишається погіршення житлових умов соціально малозабезпечених громадян, які не в спроможні самостійно вирішити житлову проблему.

Характеризуючи Львів відповідно до моделі п'ятивимірного простору (окремих вимірів і взаємодій), відзначимо ряд осо-

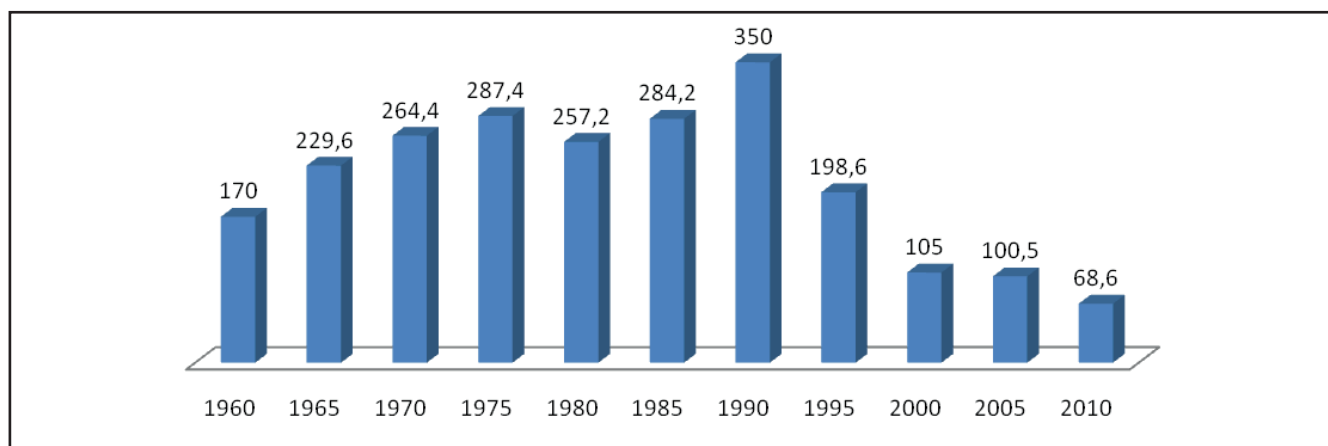


Рисунок 2. Динаміка обсягів будівництва житла у м. Львові в період 1960–2010 років, тис. кв. м на рік

Джерело: [10].

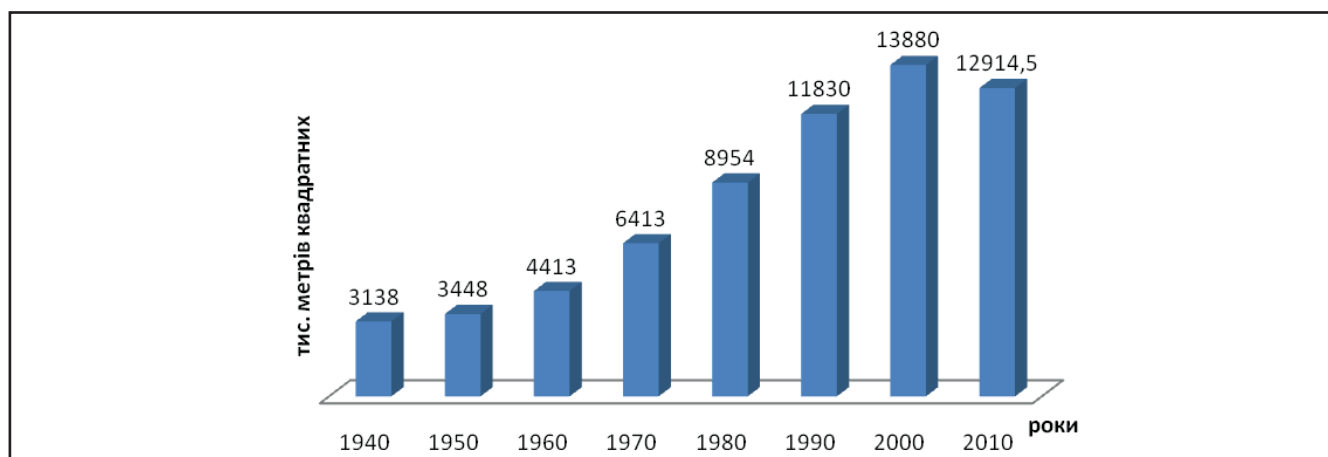


Рисунок 3. Динаміка змін у житловому фонді Львова в період 1940–2010 років, тис. кв. м

Джерело: [10].

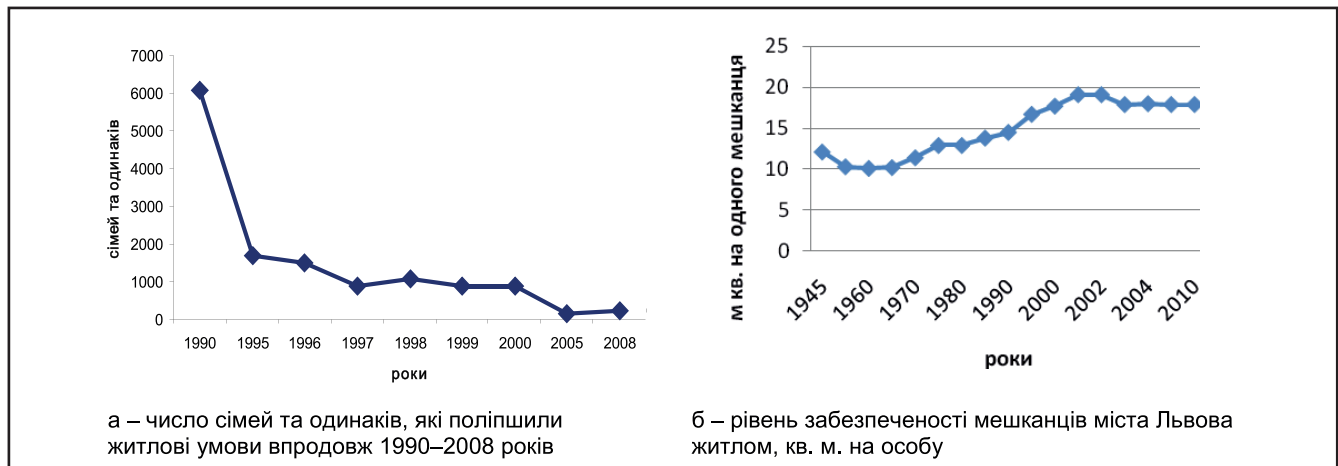


Рисунок 4. Показники соціальної сфери щодо поліпшення житлових умов

Джерело: [10].

бливостей ситуації в місті, які визначають його просторову політику. Стосовно людського виміру слід підкреслити великий відсоток мешканців, що працюють за кордоном. Саме вони виступають учасниками ринку нерухомості – інвестують зароблені кошти в придбання квартир та покращення житлових умов (ремонт, прибудови тощо). В останній рік значно зросла кількість мігрантів зі сходу України та Росії, які, з одного боку, маючи значні матеріальні засоби, купують дороге житло, а з іншого – потребують соціального житла для оренди і тимчасового проживання. За даними спеціальних служб, до Львова впродовж останнього року мігрувало 20 тис. мешканців з Криму та Донбасу, з яких лише 3 тис. мають фінансові можливості вирішити житлову проблему для своїх сімей (на ринку існує державних попит на 700–800 квартир від цієї категорії мігрантів). Решта вимушених переселенців, орендуючи житло, претендує на підтримку держави у вирішенні цієї проблеми.

Інша особливість просторової ситуації обумовлена надкомпактністю простору міста – взаємодії вимірів «умови – геометрія» (на території 160 кв. км проживає понад 725 тис. мешканців). (Для прикладу: м. Чернівці є рівновеликим за площею, а проживає в ньому в три рази менше населення. Лодзь (Польща) налічує таку ж кількість мешканців, як Львів, а займає територію удвічі більшу – 320 кв. км.) У Львові відчувається дефіцит ділянок для нового житлового будівництва та більших територій, що інженерно підготовлені. Відповідно місто зобов'язане збільшувати інвестиційний внесок від забудовників у розвиток інженерної інфраструктури.

Окреслюючи підходи до житлової політики Львова, відзначаємо й інші особливості просторової ситуації в місті:

- на сьогодні зростає індекс соціально-політичного статусу міста. В останні десятиліття, а особливо після проведення у Львові Євро-2012, розвинулися функції, що підвищують цей індекс, – розбудований міжнародний аеропорт; закладено і успішно функціонують 18 консульств різних країн; зросла туристична атрактивність міста;

- змінюється економічна структура міста та міського господарства. Практично зруйнована традиційна радянська економіка, але отримують розвиток нові ІТ галузі. Значна частина мешканців працює безпосередньо чи опосередковано за кордоном, а зароблені кошти інвестує, насамперед у житло та покращення житлових умов;

- підвищується якість і атрактивність міського середовища для проживання, особливо на фоні загроз і проблем у містах окремих регіонів сходу України;

- склалася ситуація переважання пропозиції над попитом на первинному ринку житла, проте загострюється проблема соціального житла для категорії малозабезпечених мешканців;

- нове житлове будівництво у Львові ведеться шляхом ущільнення забудови вже сформованих житлових районів або історичної й середньої забудови міста.

Формування просторових структур житлової політики та стратегій її реалізації для Львова. Житлова політика Львова має базуватися на принципах системності, ефективності, етапності реалізації.

Принцип системності передбачає врахування всіх вимірів простору в задачах житлової політики. Простір міста як система формується на множині характеристик умов, людського, функціонального, геометричного й часового вимірів. Принцип системності проявляється як у підходах до організації житлової політики, так і до розвитку міст. Упродовж останніх 20 років житлова політика України характеризується несистемністю, на що впливала загальна економічна ситуація в державі та умови господарювання. Вимога системного підходу реалізації житлової політики отримує активний розвиток у нових політичних та соціально-економічних умовах. Такий принцип ставить вимогу динамізації простору, розбудови транспортних, інженерних та інформаційних комунікацій, структуризації простору міст, зокрема виділення територій для будівництва різних категорій житла. Принцип ефективності включає таку фундаментальну категорію, як соціально-економічна ефективність дій і рішень. Ефективність дій може бути досягнута за рахунок однієї зі складових, наприклад, економічної, і не враховувати соціальні наслідки. Соціальна складова є основною детермінантою провадження житлової політики і повинна враховуватись у всіх проектах житлової забудови міста. Етапність (черговість) реалізації житлової політики визначає величину інвестицій та час реалізації. Відповідно формуються рішення в залежності від характеристик інвестицій (величина і структура) та стосовно часу (часові межі визначені і без ліміту часу). Цей принцип пов'язується із вартістю нерухомості, яка враховує всі компоненти ціноутворення на ринку та розподіляє витрати і прибутки в часі.

Таким чином, у межах принципів житлової політики для Львова пропонуються певні підходи і макрохарактеристики:

- структурне співвідношення житла різних типів схиляється в бік збільшення відсотка соціального житла;
- брак територіальних ресурсів усередині міста та надкомпактність Львова обумовлюють вимогу принципового перегляду відносин міста з приміськими територіальними громадами. Регулювання цих відносин має відбуватися на засадах рівноправності й взаємної вигоди. Земельна складова завжди складатиме високий відсоток у собівартості житла в межах міста;
- відсутні комплексно підготовлені значні ділянки для забудови. Нове будівництво вимагатиме значних відрахувань на розвиток інфраструктури;
- висока історична цінність міста формує ряд вимог до поверховості й архітектури житлових будинків у межах, прилеглих до охоронних зон історичного центру міста. Особливої уваги в житловій політиці потребують питання реконструкції й збереження кварталів історичної забудови;
- вимагають коригування проектні матеріали на предмет визначення територій під різні функції, створення механізмів, які сприяють переосвоєнню територій для їх ефективної забудови;
- для фінансової підтримки житлової політики в місті доцільно використати функціональну схему фінансування – «у камінь» та «в людей».

Таким чином, наведені принципи й підходи до просторової політики у Львові, як і окремі макрохарактеристики цієї діяльності, в комплексі окреслюють контури житлової політики міста на перспективу.

Висновки

1. Підтверджена актуальність дослідження проблем житлового будівництва у великих містах у нових геополітичних і соціально-економічних умовах, а також обґрунтування нових засад просторової політики.
2. Запропоновано підхід для аналізу проблеми житлової політики в містах та обґрунтовано інструментарій її вирішення, який базується на моделі п'ятивимірного простору (L–F–U–G–T). Аналіз окремих вимірів і їх взаємодій дозволяє структурувати масиви інформації про стан і динаміку житлової ситуації, виділити індикатори оцінки просторової ситуації в місті та обґрунтувати макрохарактеристики житлової політики.
3. Оцінка окремих вимірів і взаємодій за відношенням сумісності, узгодженості, конфліктності дає можливість визначити принципи й засоби вирішення житлових проблем у містах для творення нової житлової політики.
4. Проведена перевірка запропонованого методологічного інструментарію для окреслення політики Львова дозволила обґрунтувати принципи, підходи й макрохарактеристики цієї діяльності в місті. Запропонований інструментарій,

на думку авторів, є ефективним для обґрунтування житлової політики у великих містах України.

Список використаних джерел

1. Габрель М.М. Просторова організація містобудівних систем / М.М. Габрель. – К.: Видавничий дім А.С.С., 2004. – 400 с.
2. Ключніченко Є.Є. Соціально-економічні основи планування та забудови міст / Є.Є. Ключніченко. – К.: Укр. акад. архітектури, НДПІ містобудування, 1999. – 348 с.
3. Коригування генерального плану м. Львова: [III стадія] // Генеральний план. Пояснювальна записка. – Львів, 2008.
4. Організаційні форми та методи просторового планування адміністративних районів України з врахуванням досвіду Німеччини: матеріали Міжнародного науково-методичного семінару [м. Львів, 23.11.2007] / [Редкол.: відп. ред. В.С. Кравців]. – Львів, НАН України. Ін-т регіональних досліджень, 2008. – 30 с.
5. Державна житлова політика України: проблема соціально-економічної ефективності: аналіт. доп. / О.А. Більовський. – К.: НІСД, 2012. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/1016_dop-2ae1c.pdf.
6. Основні показники соціального і економічного становища міста Львова за 2013 рік: [стат. довід.]; Держкомітет статистики України. – Львів, 2013. – 135 с.
7. Про інвестиційну діяльність [Електрон. ресурс]: Закон України №1560–XII від 18.09.91. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1560-12>
8. Про затвердження Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010–2017 роки [Електрон. ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України №1249 від 11.11.2009 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1249-2009-%EF>
9. Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду: Закон України №525–V від 22.12.2006; [чинний] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2007. – №10.
10. Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю [Електрон. ресурс]: Закон України №978–IV від 19.06.2003; [чинний] // Відомості Верховної Ради. – 2003. – №52. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=978-15
11. Щодо стану виконання та напрямів вдосконалення Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла [Електрон. ресурс]: аналіт. записка / О.А. Більовський; відділ соціальної політики. – Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. – №6. – (Серія «Соціальна політика»). – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1591/>
12. Непомнящий О. Житлова політика провідних країн сучасного світу: досвід для України / О. Непомнящий // Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Х.: Вид-во «ДокНаукаДержУпр», 2012. – №1(9). – С. 123–129.