

О. М. Ганєва,  
здобувач, Академія муніципального управління

# ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ІНФРАСТРУКТУРИ ЖИТЛОВОГО ГОСПОДАРСТВА В УКРАЇНІ

**Визначено роль соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури у розвитку житлового господарства. Розроблено підходи до стратегії державного регулювання розвитку інфраструктури житлового господарства.**

**The role of social and engineering-transporting infrastructure is certain in development of housing economy. Approaches are developed to strategy of the state adjusting of development of infrastructure of housing economy.**

*Ключові слова: державне регулювання, житлове господарство, інвестиційний клімат, інженерно-транспортна інфраструктура, соціальна політика.*

## ВСТУП

Проблема розвитку соціальної та інженерно-транспортної інфраструктур останніми роками набуває надзвичайної ваги з ряду причин. Однією з найважливіших є неузгоджене запровадження ринкових стосунків у містобудуванні, яке призводить до спотворення та диспропорцій розвитку міст. Найбільше потерпає від цього саме соціальна та інженерно-транспортна інфраструктура, недоліки розвитку якої потім бумерангом повертаються втратами економіки і погіршенням інвестиційного клімату. Необхідно на самому початку обумовити, що коли ми говоримо про інфраструктуру, то маємо на увазі підприємства, мережі, систему інформаційного та матеріального забезпечення відповідних сфер.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Фундаментальні дослідження, спрямовані на розгляд сутності нерухомості й оцінної діяльності, відображено в роботах провідних вітчизняних вчених: О.Ю. Амосова, М.Д. Бойка, Г.В. Висоцької, А.П. Голікова, Е.А. Гриценко, В.І. Єсіпова, В.І. Сергієнка, М.П. Лебідя, Г.А. Маховикової, С.М. Максимова, П.Н. Ніконова, Г.М. Стерника, В.І. Тітяєва, А.М. Тіщенко, А.М. Третяка, Л.С. Шевченко, Л.М. Шутенка, а також закордонних учених: А.Г. Грязнової, Н.В. Калініної, Є.І. Тарасевича, Генрі С. Харрісона, Дж. Фрідмана, М.А. Федотової, Дж.К.Еккерта. У них міститься ґрунтовний масив наукових здобутків стосовно оцінки нерухомості та бізнесу, економічної статистики, аналізу та ефективності інвестицій у нерухомість, економіки міського земле використання.

## ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

— визначити роль соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури у розвитку житлового господарства;

— розробити підходи до стратегії державного регулювання розвитку інфраструктури житлового господарства.

## РЕЗУЛЬТАТИ

Поглиблюючи характеристики соціальної сфери, необхідно відзначити, що основою її функціонування є не тільки економічні відносини, що виникають у процесі формування і регулювання грошових доходів населення, а й створення соціального та матеріального середовища, що забезпечує життєдіяльність людини та розвиток особистості.

Одним з найважливіших напрямів державної перерозподільчої політики в соціальній сфері є розвиток соціальної інфраструктури, її складний і багатоплановий характер зумовлює необхідність класифікаційної діяльності з метою скорочення невизначеності знання про об'єкт і отримання найбільш точної та достовірної інформації про нього.

Вивчення сутності й структури соціальної сфери, а також змін, що виникли з переходом до ринку, дає змогу дійти висновку, що ця сфера володіє високим інвестиційним потенціалом і фактором прискорення економічного розвитку. Її характеристики в сучасному суспільстві пов'язані не тільки зі збільшенням ефективності функціонування, а, перш за все, зі створенням провідних (основних) факторів економічного зростання — наукових знань, нематеріальних форм нагромадження, інвестицій у людський капітал, інформаційних технологій [5, с. 43].

При різкому зменшенні обсягів житлового та промислового будівництва в середині 90-х років пропорційно скоротилися обсяги інвестицій, які направлялися на розвиток соціальної та інженерно-транспортної інфраструктур населених пунктів України. Останніми роками поживляється житлове будівництво, поступо-

во відновлюються промислове виробництво, торгівля, але адекватного поживлення розвитку інфраструктури не відбувається. Внаслідок цього у містах виникають проблеми з подальшим нарощуванням обсягів житлового будівництва, залученням інвестицій для створення нових місць зайнятості [4, с. 25].

Нині розвиток населених пунктів України характеризується значними відмінностями в рівнях їхнього соціально-економічного розвитку, неузгодженістю ряду законодавчих та нормативно-правових актів із містобудівним законодавством, нечітко визначеною загальнодержавною стратегією. Спостерігаються надмірна концентрація населення й виробництва у великих містах, неефективний, сповільнений розвиток більшості середніх і малих міст, селищ та сіл.

Необхідно наголосити, що проблема надмірної концентрації населення й неефективного використання ресурсів не є виключно українською. ООН в документах щодо сталого розвитку визначає головними завданнями, які належить розв'язати людству, перехід до альтернативної енергетики, поновлюваних матеріалів і палива, екотехнологій, радикального зменшення енергетичного ресурсоспоживання тощо. За останні роки "індустриального" розвитку витрачено багато легкодоступних поновлюваних природних ресурсів (нафта, пісок, гравій, глина), але це не дало змоги зменшити потребу в житлі, витрати фінансових і матеріальних ресурсів на створення житлового фонду з кожним роком зростають [3, с. 6].

Фахівці охарактеризували панельні будинки як "найдорожче тимчасове житло у світі", що має ряд недоліків:

- максимальні витрати енергії при будівництві та експлуатації;
- труднощі утилізації після закінчення нормативного терміну експлуатації;
- при виходу з ладу будь-якої з чотирьох систем життєзабезпечення (вода, каналізація, опалювання, газ, електроенергія) ці будинки стають непридатними для проживання уже через добу.

Потрібно змінювати стереотипи мислення відносно житла, яке повинне бути адекватним часу і ситуації. Проте в Україні на хвилі введення у дію Закону України "Про житловий фонд соціального призначення" все голосніше лунають заклики до відновлення мережі комбінатів та будівельних організацій, які спеціалізувалися на великопанельному будівництві. Ця ідея є неприйнятною через те, що нині міста стикаються з рядом принципово нових проблем переселення мешканців із так званих "хрущовок" й утилізації цих будинків. У 2006 році був прийнятий Закон України "Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду" [1, с. 14].

Проблеми обмеженості існуючих ресурсів і мереж соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури дедалі більше загострюються. Зростає загроза виникнення аварійних ситуацій. Із приводу цього характерним є приклад Києва. Щорічно споживання електроенергії в столиці збільшується майже на 6%, а електромережі не реконструювали з кінця вісімдесятих років минулого століття вже понад тридцять років. За словами керівництва комунального підприємства "Київенерго", якщо у найближчі кілька років не модернізувати київсь-

ких електромереж, столиці загрожує відключення електроенергії подібне тому, яке сталося в Москві. Керівництво ВАТ "Київенерго" стверджує, що через п'ять років 56% підстанцій будуть перевантажені й можуть вийти з ладу. Власною електрикою (що виробляють міські ТЕЦ) Київ забезпечений лише на 52%. Усе інше столиця одержує із загальнодержавних мереж [2, с. 86].

В основному додаткові навантаження на електромережі спричинені активним будівництвом житла у Києві. Крім того, додаткове навантаження на електромережі дає міський транспорт. З одного боку, розвиток мережі Київського метрополітену повинен допомогти в розв'язанні транспортної проблеми — зменшити кількість пробок і розвантажити наземні шляхи, які також страждають від збільшення чисельності міського населення. З другого боку, зростання споживання електроенергії в метро стає додатковим тягарем для електромереж.

Проблеми з електропостачанням виникнуть у найближчому майбутньому, а транспортний колапс столиці переживає вже тепер. За підрахунками фахівців, навантаження на київські мости через Дніпро нині вдвічі перевищує розрахункове. Наслідком цього стали величезні пробки на основних транспортних артеріях через річку. Пробки — характерне явище не тільки для мостів. Усі великі транспортні артерії в центрі столиці страждають від цієї проблеми. Причин виникнення пробок у Києві кілька: крім неконтрольованого зростання кількості приватних легкових автомобілів, ще й неадекватна політика місцевої влади відносно міського транспорту.

Аналогічні проблеми спостерігаються і в інших містах України, й з іншими складовими інженерно-транспортної інфраструктури, зокрема із споживанням води та водовідведенням (Луганськ, Львів, Одеса), транспортом (Дніпропетровськ, Донецьк, Запоріжжя, Львів, Одеса) тощо.

Майже четверта частина інженерних мереж і комунікацій знаходиться у незадовільному стані. Ситуація ускладнюється ще й тому, що всі види планово-запобіжного ремонту через відсутність коштів виконуються несвоєчасно і в недостатньому обсязі.

Недосконалість промислових технологій, систем землекористування, невідповідність потребам виробництва екологічної інфраструктури, систем вилучення, переробки й знешкодження відходів, відсутність оборотного водоспоживання на промислових підприємствах, зношення інженерної інфраструктури призводять до значного забруднення атмосферного повітря, водних і земельних ресурсів, погіршення загального санітарно-гігієнічного стану та екологічної ситуації не тільки суходолу, але й Чорного та Азовського морів.

Соціальна й інженерно-транспортна інфраструктури мають двоїсту сутність. З одного боку, вони утворюють середовище, а з другого — є продуктом його формування. Найлегше у цьому перекопатися на прикладі експертної грошової оцінки земель. Райони з розвинутими соціальною та інженерно-транспортною інфраструктурами оцінюються дорожче від 15 до 50% залежно від рівня, якості та комплексності елементів інфраструктури. Аналогічно ринок реагує на пропозиції щодо продажу житла — квартири в "необжитих" районах на

10—30% дешевші від подібних помешкань у районах, що склалися.

За останні 18 років відбулися значні зміни в освоєнні містобудівного простору, плануванні та забудові населених пунктів у тих питаннях, які стосуються забезпечення територій соціальною та інженерно-транспортною інфраструктурами. Зміни набули принципового характеру, і повернення до попереднього стану неможливе переважно з двох причин:

— структурно змінилися самі підгалузі соціальної й транспортної інфраструктур;

— іншими стали вимоги до кількісних та якісних показників розвитку підгалузей.

Спочатку було зроблено кілька спроб відрегулювати питання на законодавчому рівні. Так, у Законі України "Про планування і забудову територій" (ст. 27) є норма щодо визначення впливу пайової участі замовників на розвиток інженерно-транспортної та соціальної інфраструктур населених пунктів. Граничний розмір коштів для розвитку відповідної інфраструктури і порядок його обчислення встановлює Кабінет Міністрів України. Цей розмір не повинен перевищувати 25% кошторисної вартості об'єкта [6, с. 55].

Але з часом обсяги інвестування та вартість окремих об'єктів значно зросли, розміри відрахувань за наполяганням самих інвесторів було переглянуто. Встановлено диференційовані розміри відрахувань від 10 до 20%. Наступним кроком стало чітке визначення технічних умов для підключення об'єкта будівництва до інженерних мереж на межі будівельного майданчика.

З одного боку, такі кроки призведуть до скорочення відрахувань на розвиток інфраструктури з кожного об'єкта, а з другого — зменшення відрахувань з одного об'єкта зумовлюватиме створення сприятливіших умов інвестування та збільшення загальних обсягів інвестицій. Таким чином, очікується загальне зростання грошових потоків, які направлятимуться на розвиток соціальної та інженерно-транспортної інфраструктур.

Головна проблема сучасного етапу розробки стратегії вдосконалення розвитку соціальної та інженерно-транспортної інфраструктур міст України — чітке визначення правил поведінки для всіх учасників процесу на ринкових засадах. Це загальне твердження потребує уточнення.

Нині в більшості міст України нашарувалося багато комплексів проблем, які призвели до появи абсолютного несумісних речей. Різне скорочення обсягів фінансування з усіх джерел (державні, комунальні та приватні канали, в тому числі плата за одержані житлово-комунальні послуги) викликало необхідність пошуку "нетрадиційних" джерел фінансування підгалузей.

Події розвивалися з різною швидкістю, але в одному напрямі. Спочатку відбувся перехід права власності на мережу підприємств та інфраструктуру з державно-комунальної форми власності до переважно комунальної. На другому етапі здійснюється перехід до надання послуг здебільшого приватними підприємствами.

Якщо перший етап характеризувався як відносно впорядкований, то другий має ряд проблем. Право власності, як правило, переходило за тіншовими схемами шляхом викупу на безальтернативній основі або шляхом штучного банкрутства. Якщо підприємства дуже

великі, відбувається корпоратизація, в результаті якої контрольний пакет акцій у переважній більшості випадків потрапляє в руки приватних осіб.

У соціальній сфері процеси мають досить широкий діапазон можливих варіантів: від практично повної приватизації закладів торгівлі та харчування до майже незмінних умов шкільної освіти. Приватизація закладів торгівлі й харчування практично унеможливила централізоване їх нормування і регулювання розташування. Окремі об'єкти створюються й змінюють профіль по 5—10 разів протягом усього 3—5 років. Цей процес відзначається всіма вадами "дикого" ринку. Нині почали виникати ситуації, які були неможливі при плановій системі: в Києві у старих районах із високою орендною платою за торговельні площі в межах кількох кварталів можуть існувати три меблевих магазини, п'ять магазинів одягу, десять точок продажу мобільних телефонів і жодного продуктового магазину.

Іншим чином депресивні процеси 90-х років проявилися стосовно дитячих закладів. Народжуваність різко знизилася, і частину дитячих садків та ясел довелося закрити або перепрофілювати. Тепер народжуваність знову зростає, але повернути приватизовані будівлі здебільшого вже неможливо.

Потребує спеціального вивчення проблема нормування і розміщення лікувальних закладів. Скорочення державних видатків на утримання мережі поліклінік і лікарень викликає протести мешканців. З іншого боку, зростає кількість приватних спеціалізованих лікувальних об'єктів, які розміщують там, де є приміщення, а не там, де це передбачено нормами. Облік відвідувань тут не завжди відповідає дійсності.

В інженерно-транспортній інфраструктурі ситуація більш однорідна і може бути узагальнена. Відсутність законодавчого регулювання корпоратизації у цій сфері призвела до складних ситуацій: значна частина кінцевих підприємств-виробників все частіше стає приватними (заводські котельні та водозабори при приватизації підприємства тощо), а мережі, які знаходяться у жалювому стані, залишаються у органів місцевого самоврядування. На перший погляд, контроль над мережами дає змогу спостерігати за розвитком інфраструктури міст. Зокрема, існує досить чітка система проходження грошових потоків, які сплачують населення і підприємства за житлово-комунальні послуги. Насправді це тільки "верхівка айсберга", така ситуація з багатьма суб'єктами господарювання у цій сфері призвела до подальшого ускладнення існуючих проблем, створення нових схем проходження грошових потоків.

Найпростіше це розглянути на прикладі видачі технічних умов інвестору на підключення до інженерних мереж. Законодавчими актами встановлено, що інвестор має здійснити відрахування на розвиток соціальної та інженерно-транспортної інфраструктур міста, розмір таких відрахувань визначено. Але детальний механізм відсутній, тому з кожним інвестором проводиться "індивідуальна робота", щоб одержати від нього кошти на спорудження об'єктів та мереж. Таким чином, здається, що чим більше грошей буде одержано від інвестора на розвиток соціальної та інженерно-транспортної інфраструктур, тим краще для міста. Проте все навпаки — чим більше грошей буде одержано від інвестора, тим

гірше, тому що коло потенційних інвесторів звужується.

Повернемося до аналізу розподілу власності: підприємства приватні, мережі комунальні. Технічні умови на підключення до мереж погоджують комунальні служби або підприємства, які діють за дорученням комунальних служб. Кошти інвесторів направляються на створення частково об'єктів комунальної власності, а частково — інфраструктури акціонованих чи приватних підприємств. Отже, органи місцевого самоврядування примушують одного приватного підприємця фінансувати діяльність іншого.

Така система є непрозорою, неефективною і корупційною. Вона обмежує доступ інвесторів до ринку нерухомості й позбавляє місто можливості одержати більше прибутків від максимально ефективного використання власних ресурсів.

Сучасний стан соціальної та інженерно-транспортної інфраструктур у результаті короткого аналізу може бути сформульований як вкрай незадовільний. Існуючі методи розв'язання нагромаджених проблем латанням дірок в поєднанні з непрозорими механізмами регулювання фінансових потоків у цих сферах дають підстави очікувати подальшого ускладнення ситуації. Однак це не означає погіршення. Об'єктивно ситуація поступово поліпшується, але темпи позитивних змін настільки сповільнені, що загострюються суперечності між вимогами суспільства до забезпечення належного рівня життя та можливостями інфраструктури забезпечити ці потреби.

Ускладнюють розв'язання проблеми і дуже прискорені темпи зростання новітніх технологій. З одного боку, вони допомагають значно зменшити енерго- та ресурсоспоживання; з другого — є досить дорогими, їхнє запровадження потребує докорінної зміни процесу виробництва та розподілу відповідних ресурсів. Сучасна система управління вже довела свою повну нездатність прогнозувати й розв'язувати проблеми на перспективу, а не займатися черговим латанням дірок. Це чітко проявилось при застосуванні систем індивідуального опалення.

Коли ми говоримо про інженерно-транспортну інфраструктуру, то часто не уявляємо всієї картини, а зосереджуємося на певних проблемах, які здаються найважливішими або найчастіше згадуються фахівцями того чи іншого профілю. Проте неупереджений аналіз забезпечення населених пунктів інженерно-транспортною інфраструктурою свідчить про певну невідповідність звичних показників реальній ситуації й не завжди відповідає тим показникам, які ми звикли бачити у статистичній звітності. Як приклад — забезпечення населення зв'язком.

Отже, проблема телефонізації села полягає не у кількості абонентів, забезпечених стаціонарним зв'язком, а в повному покритті мобільним зв'язком найвіддаленіших районів. Наступне запитання, яке виникає, — чи потрібно витратити кольорові метали, пластик та інші матеріали на виготовлення тисяч кілометрів телефонного кабелю і працю на його прокладання при вже тепер зрозумілій недоцільності таких дій? Із часом буде замінено технології передачі інформації у магістральних мережах. Але при проектуванні розвитку населе-

них пунктів продовжують робити розрахунки потреби в територіальних ресурсах для забезпечення зв'язку, посиляючись на чинні досі нормативи.

Аналогічна ситуація склалася із доступом до Інтернету. Якщо 10 років тому телефонний кабель був єдиним можливим носієм інформаційних потоків, то нині доступ до Інтернету вже забезпечується через звичайну телевізійну антену або через безкабельну систему Wi-Fi і незабаром буде взагалі необмежений із будь-якої точки. І це тільки ті кроки, які тепер можна прорахувати й не робити непотрібних інвестицій.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, можна зробити висновок, що на вартість житла впливає не тільки рівень розвитку інженерно-транспортної, але й соціальної інфраструктури, а найпривабливішим є поєднання обох, добре розвинених складових. Ринок житла потребує не найкраще забезпечених інфраструктурою помешкань, а тих, які найбільше відповідають потребам потенційних покупців житла як з погляду облаштування, так і з погляду відповідності ціни запропонованим вигодам.

Прикладами таких специфічних вимог до житла можуть бути котеджні містечка, розташовані ізольовано. Вони мають власну соціальну інфраструктуру (торгівля, розваги, заклади харчування) в досить обмеженому вигляді, а також модульну систему інженерної інфраструктури, яка може видозмінюватися під конкретні потреби власника. Проблеми транспорту для таких житлових утворень також є специфічними і ґрунтуються на використанні індивідуального автотранспорту. В кожній сім'ї, як правило, кілька автомобілів.

Порівнювати житло у таких містечках із будь-яким іншим житлом недоцільно, як недоцільно порівнювати стару забудову з новобудовами або садибним житлом. Для кожного типу житлового фонду має існувати і вже поступово складається власний сегмент загального ринку житла та власні методи управління житловим фондом та інфраструктурою.

## Література:

1. Богданович В., Семенченко А. Формалізація стратегічного планування // Економіка України. — 2008. — № 2. — С. 13—26.
2. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: монографія. — К.: Парламентське видавництво, 2007. — 576 с.
3. Данилишин Б. Земельні відносини як чинник розвитку // Урядовий кур'єр. — 2007. — №91. — С. 6.
4. Данилишин Б.М., Чернюк Л.Г. Просторова організація продуктивних сил України: мезо- та мікрорегіональний рівень. — Він.: Книга-Вега, 2007. — 572 с.
5. Дацій Н.В., Корецька С.О. Соціальні засади інвестування національної економіки: монографія. — Донецьк: ТОВ "Юго-Восток, Лтд", 2007. — 328 с.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні: наук.-практ. посіб. / Упоряд. О.В. Бейко, А..К. Гук, В.М. Князев; За ред. М.О. Пухтинського, В.В. Толкованова. — К.: Крамар, 2003. — 396 с.

*Стаття надійшла до редакції 11.02.2010 р.*