

УДК 351.778.5

О. М. НЕПОМНЯЦЬ

ГЛОБАЛЬНІ АСПЕКТИ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ ТА ЖИТЛОВОГО БУДІВНИЦТВА

Розглянуто процеси глобалізації, що впливають на національну житлову політику та житлове будівництво. Викладено дані дослідження, проведеного в рамках програми ООН по населених пунктах щодо з'ясування загальних тенденцій у житловому секторі різних країн. Визначено основні універсальні показники житлового сектора, а також умови та обмеження їх використання.

Ключові слова: житлова політика, житловий сектор, житлове будівництво, глобалізація, глобальні тенденції.

The article is devoted to consideration of how the processes of globalization influence on a national housing policy and construction. The data of researches, conducted within the framework of the program of UN on settlements in relation to the exposure of general trends in the housing sector of different countries, are examined. The basic universal indexes of housing sector, and also terms and limitations of their using, are determined.

Key words: housing policy, housing sector, construction, globalization, global trends.

Дослідження, присвячені виявленню глобальних аспектів житлової політики в різних країнах і глобальному аналізу у сфері житлового будівництва, з'явилися близько двадцяти років тому. Зрозуміло, що в будь-якій країні, не говорячи вже про окремі міста, вкрай важко порівнювати житлову політику або судити про її наслідки, оскільки, як правило, в певний момент часу застосовується тільки одна стратегія реалізації цієї політики. Це дозволяє окремим містам і країнам порівнювати ситуацію до і після їх власної діяльності протягом певного часу, але ця практика зазвичай приховує властиві структурні слабкості житлового сектора. Для того щоб вийти за рамки цих обмежень, на початку 1990-х рр. було розпочато глобальний аналіз житлового сектора, що передбачає порівняння між різними містами та країнами з різними житловими політиками.

Питанням глобального аналізу житлового сектору та впливу на нього процесів глобалізації присвячено роботи таких дослідників, як С. Балвант, К. Гибб, П. Кресл, В. Магнуссен, Д. Макленнан, П. Мінфорд, М. Окслі, М. Паччіоне, Д. Саймон та ін. Проте переважна більшість з цих та інших подібних робіт містить розгляд окремих аспектів глобалізації житлової політики та житлового сектора. Тому метою даної статті є узагальнення результатів різних досліджень, спираючись на дані, отримані в рамках програми ООН по населених пунктах різних країн.

Житловий сектор, на відміну від багатьох інших секторів, завжди страждав від нестачі порівняльної статистики. Більше того, практично відсутні роботи, що містять не просто опис, а аналіз, особливо аналіз глобальної перспективи житлового сектора.

Роботи, присвячені глобальним питанням житлової політики і розвитку житлового сектора, як правило, є колекцією тематичних досліджень, які можуть мати загальну термінологію, але практично не містять будь-яких даних і висновків для пояснення схожості та відмінностей між країнами, не кажучи вже про статистичну оцінку джерел відмінностей між країнами. У той же час існує серйозна необхідність для порівняльного дослідження житлового сектора, що повинно бути зроблено за допомогою обґрунтованої гіпотези, яка перевіряє, а не застосовує правдоподібні ідеї, які, здається, відповідають фактам [4].

Для порівняння функціональності житлового сектора в різних країнах необхідно спочатку зазначити, що порівняння відноситься до виявлення загальних рис і відмінностей. Джерела загальних рис скрутного становища житлового будівництва в різних країн є очевидними: житлові проблеми є наслідком урбанізації – швидкого перетворення сучасного суспільства з переважно сільського на переважно міське. Ранні стадії урбанізації супроводжувалися симптомами, які були майже універсальними: зростання міського населення явно не відповідало або кількості житла, або можливостям міської інфраструктури, що призводило до перенаселеності та перевантаженості, високої орендної плати, забрудненості міст тощо. Усе це викликало низку наслідків: у житловий сектор були переведені величезні фінансові ресурси; до житлового будівництва стали залучатися різні суб'єкти, включаючи окремі домогосподарства; багато сімей стали коригувати свої бюджети з урахуванням вищої плати за житло.

Держави ж відреагували на ці зміни шляхом прийняття законодавства з регулювання житлового сектора, а також наданням державних засобів підтримки, проте при цьому вони зіткнулися з низкою таких проблемних питань:

- чи повинна орендна плата контролюватися і регулюватися державою або визначатися попитом і пропозицією на вільному ринку;
- чи повинні мінімальні санітарні стандарти і стандарти безпеки бути обов'язковими, незважаючи на те, що вони підвищують вартість житла;
- чи мають бути зруйнованими незаконні та недозволені для будови будівлі або їх необхідно легалізувати;
- чи повинна держава перейняти на себе відповідальність за надання кожній людині належного житла, з урахуванням обмежених фінансових ресурсів;
- яким чином можуть найефективніше використовуватися обмежені фінансові ресурси держави в житловому секторі;
- чи повинна держава брати безпосередню участь в будівництві житла або ж її роль має бути обмежена регулюванням і стимулюванням житлового будівництва приватним сектором;
- чи повинна власність на житло бути прийнятнішою за оренду;
- яким чином фінансуватиметься нове житло;
- як може бути отримане відшкодування збитків, понесених державним або місцевими бюджетами при спорудженні житла і інфраструктури;
- яким чином можна ліквідувати дискримінацію у сфері житла;
- які обов'язки в житловому секторі повинен мати центральний уряд і які обов'язки мають бути у місцевих органів влади;

- яким чином можна координувати житлову, економічну і соціальну політику;
- як можна ослабити бюрократичну “мертву хватку” відносно житлового будівництва.

Ці питання, в тій чи іншій формі гаряче обговорювалися упродовж останніх двох віків і в цілому всі вони досі знаходяться в центрі дискусії. У кожній країні без виключення існує сучасна історія дискусій у сфері житлової політики і житлового законодавства, які намагаються знайти відповіді на ці питання. У кожній країні існують ключові актори, які намагаються впливати на підсумки цих дискусій з метою захисту і зміцнення своїх групових інтересів або реалізації своїх добрих намірів відносно слабких і уразливих верств населення. І в кожній країні в житловій політиці та практиці постійно запозичуються, винаходяться і впроваджуються різні інновації.

Поширення інновацій призводить до посилення схожості між містами по всьому світу, до яких, наприклад, можна віднести такі, як наявність висотних центральних ділових районів, передмість і спальних районів; структуру транспортних мереж і автомобільних доріг; програми оновлення і реконструкції міст; міжнародні архітектурні стилі; збереження історичної спадщини; зелені пояси і елементи контролю зростання передмість; приватизацію послуг місцевої інфраструктури тощо.

Житлові будівлі, незважаючи на відмінності за розміром, формою і будівельними матеріалами, нині мають одну з чотирьох основних форм: будинки для однієї сім'ї, будинки блочного типу (чи рядкової забудови), багатоквартирні будинки без ліфта і висотні будівлі. Такі будівельні матеріали, як цемент, сталь і деревина стають універсальними товарами. Нові іпотечні інструменти швидко поширилися в усьому світі, а джерела іпотечного капіталу швидко стають міжнародними. Переповнені трущоби в околицях, поселення скватерів, а також бездомних скрізь однакові. Стандарти і технології інфраструктури також стають глобальними, а нові багатонаціональні консорціуми прагнуть до створення монополій муніципальної інфраструктури, – водопостачання і каналізації, електрики, доріг і телекомунікацій, – в містах по всьому світу. Є ознаки того, що реальні цикли розвитку нерухомості також стають глобальними, що викликано глобалізацією фінансових ринків і посиленням впливу міжнародних потоків капіталу на ці цикли на національному рівні.

Сьогодні Україна знаходиться в періоді глобалізації житлової політики, в ході якої зростаюча конкуренція між містами і країнами на світовому ринку [1] змушує порівнювати стратегії і результати, досягнуті в житловому секторі і примушує переймати успішні стратегії в інших для того, щоб не бути аутсайдерами. Пов'язано це із тим, що добре функціонуючий житловий сектор все частіше розуміється як істотний компонент конкурентоздатної економіки і суспільства, що динамічно розвивається, який може допомогти забезпечити лідируючі позиції у світі, що глобалізується.

Слід зазначити і те, що з відмовою від систем центрального планування в більшості країн до 1991 р. діапазон можливих моделей житлової політики був істотно звужений, – ті з них, які не враховували ринкові механізми і права на особисту власність, були істотно дискредитовані. Тому основна увага нині приділяється селективному втручанням в складні ринки житла, які знаходяться у стані постійної динаміки, відходячи

від інтенсивних патерналістських інтервенцій, які існували в минулому.

Окрім звуження вибору для житлової політики в рамках окремих країн соціальні проблеми також стають глобальними. Міжнародні організації, такі як Організація Об'єднаних Націй і Всесвітній банк чинять тиск на уряди різних країн, примушуючи їх проводити житлову політику, що передбачає захист громадянських прав людини від примусового виселення, збереження і підвищення якості довкілля, або таку, яка не збільшує бюджетний дефіцит, тобто втручаються у вирішення питань, які раніше вважалися винятковою прерогативою національних урядів. У важливих аспектах глобалізація ставить під питання суверенітет держав і їх здатність управляти своєю територією. Як пише із цього приводу В. Магнуссен, стосовно економічної організації, охорони здоров'я, соціальних послуг і навіть безпеки суверенітет все більше нагадує “шоу”, яке пропонує утішливі ілюзії національного контролю над національною долею [3, с. 291]. Усе це призводить до того, що житлова політика і ринкові структури у промислово розвинених країнах стають усе більш схожими незалежно від їх політичних і інституціональних режимів.

Прагнення до ефективної, справедливої і стійкої житлової політики з'являється поступово у міру збільшення обміну досвідом і плідної взаємодії між країнами. Але, на жаль, на практиці це зближення іноді призводить до помилок і невдач. Існує низка прикладів, коли будівельні норми і правила, запозичені біднішими країнами в багатших і впроваджених без необхідної адаптації принесли більше шкоди, ніж користі. Що ще гірше, відсутній будь-який прийнятний спосіб однозначного прогнозування успіху або невдачі такої практики запозичення, що робить складним визначення того, який досвід і практики варто переймати, а який – ні. Можливо, допомогти в цьому може аналіз результатів глобальних досліджень, присвячених розгляду житлових політик у різних країнах. Найбільш відомим і масштабним дослідженням у цій сфері є програма Організації Об'єднаних Націй по населених пунктах (ООН Хабітат), яка була заснована в 1978 р. і триває досі. Значна частина цієї програми в 1990-і рр. була реалізована за участю Всесвітнього банку. Основними цілями цієї програми є створення досить повного набору показників, пов'язаних з житловим сектором, отримання поточних оцінок за цими показниками в цілій низці країн по всьому діапазону розподілу прибутків, і використання цих оцінок для створення економетричних моделей, які досліджують статистичні зв'язки між цими показниками.

Більш практичними цілями дослідження є надання аналітичного інструменту для національних урядів з метою оцінки ефективності роботи житлового сектора в порівняльній, послідовній і орієнтованій на політику перспективі; створення основи для порівняння ефективності роботи житлового сектора між містами і країнами, а також у різні періоди часу; сприяння створенню нової інституціональної структури в країнах для розробки і здійснення житлової політики; робота в напрямку створення міжнародної мережі експертів і установ, здатних оцінювати та контролювати розвиток житлового сектора в різних країнах.

Багато з цих практичних цілей вже було досягнуто, але робота з визначення показників, пов'язаних з житловим сектором, йде і зараз в багатьох містах як у промислово розвинених, так і в країнах, що розвиваються, за підтримки цілої низки державних установ, міжнародних і неурядових організацій. ООН Хабітат продовжує

спонсорувати роботу зі збору показників і діяти як координаційний механізм з питань надання інформації про глобальні показники людських поселень. У свою чергу, Всесвітній банк користується системою показників, пов'язаних з житловим сектором як невід'ємною частиною підготовки проектів з кредитування.

Для максимального охоплення в рамках програми було визначено склад міст і країн, відібраних для включення в дослідження. Населення в країнах, які були охоплені дослідженням, складало більше 80 % загальної чисельності населення всього світу [7]. Як правило, глобальні порівняльні дослідження або зосереджені виключно на промислово розвинених країнах, в яких є велика кількість даних, які, легко порівняти або виключно на країнах, що розвиваються, в тих випадках, коли фінансуючі організації, що здійснюють підтримку, забороняють з яких-небудь причин проводити дослідження в розвинених країнах. На відміну від такого підходу, Програма ООН Хабітат спрямована на збалансований вибір країн усіх категорій прибутків. З 53 країн, відібраних для дослідження, 10 (19 %) на момент вибору знаходилися в першому кварталі за показниками ВВП на душу населення, 13 (25 %) – в другому, 12 (23 %) – в третьому і 18 (34 %) – в четвертому [7].

Програма ООН Хабітат також спрямована на збалансований географічний розподіл країн для забезпечення адекватного представлення всіх континентів і їх основних регіонів: 10 країн було відібрано з Африки на південь від Сахари, 6 – з країн Близького Сходу і Північної Африки, 11 – із Західної Європи, 4 – зі Східної Європи, 3 – з Південної Азії, 10 – зі Східної Азії і Тихоокеанського регіону, 2 – з Північної Америки і 7 – з Латинської Америки і Карибського басейну. На жаль, Україна не потрапила до цих країн, але серед них є низка країн колишнього соціалістичного табору, що мали або мають проблеми в житловому секторі суттєво схожі з нашими.

На початку дослідження з різних літературних джерел були зібрані всі житлові показники, а також були розроблені додаткові показники для заповнення явних прогалин в охопленні житлового сектора. Цей широкий список потім було звужено до меншого для того, щоб усі показники мали чітке співвідношення з житловою політикою, були чітко вираженими при застосуванні в різних країнах і могли бути вимірними або надійно оціненими в рамках наявних ресурсів.

Процедура проведення дослідження передбачала вказівку у звіті не лише остаточних значень показників, але також і проміжних значень, використовуваних у розрахунках. Наприклад, при розрахунку середнього співвідношення ціни будинку до прибутків були отримані проміжні значення для середньої ціни будинку, а також для середнього доходу сімей. Проміжні дані були пізніше використані для розробки нових показників і зведених індексів. Так, проміжні значення стосовно міського населення, фонду житла і житлового будівництва були використані для створення нового показника – зростання житлового фонду. Крім того, ці показники доповнювалися даними, що відбивають загальну економічну, соціальну і політичну ситуацію.

Проте з часом стало ясно, що подібне “нагромадження” показників, деякі з яких до того ж не можна визначити достовірно в низці країн, що розвиваються, тільки ускладнює аналіз. Тому було визначено десять основних показників, які, у свою чергу, базуються приблизно на ста інших показниках і зведених індексах. До

цих показників належать такі:

- співвідношення середньої вартості квадратного метра житла до середнього рівня доходів громадян;
- співвідношення середньої вартості оренди квадратного метра житла до середнього рівня доходів громадян;
- кількість квадратних метрів житла на одну людину;
- відсоток тимчасового житла; відсоток “самозабудови”;
- середня щільність забудови; інфраструктурні витрати на душу населення;
- середній відсоток по іпотечних кредитах;
- виробництво одиниць житла на 1000 людей;
- відсоток доходів від житлового сектора в структурі ВВП.

Визнаючи безперечну цінність Програми ООН Хабітат, результати якої ми також використовуємо в нашому дослідженні, все ж необхідно відмітити і нижче наведені її недоліки, а саме:

1. Збір даних по містах, а не по країнах. Програма була зосереджена на дослідженні житлового сектора в одному великому місті в кожній з країн (в більшості випадків в столицях), причому 38 з 53 обстежених міст були найбільшими в країні, а 9 – другими за величиною [6]. Пояснюється це, в першу чергу, тим, що, враховуючи нестачу даних, особливо в країнах, що розвиваються, збір національних даних було визнано недоцільним. Крім того, ключові проблеми в житловому секторі є і завжди були міськими за своєю природою, отже, було прийнято рішення зосередити увагу на міському житті. Нарешті, міста мають значні повноваження і можливості впливати на житлову політику держави. Проте з точки зору порівняльного аналізу великі міста, особливо столиці, не завжди є характерними для країни в цілому, вони не представляють об’єктивний національний профіль, оскільки в них присутні такі специфічні чинники:

- щільніші моделі забудови;
- вищі темпи зростання;
- вищі рівні мобільності;
- великі сектори приватного і соціального житла, що здається в оренду;
- менші проблеми з реконструкцією нерухомості;
- вищі і нестабільні ціни на землю [2].

Тому хоча найбільші міста в різних країнах мають загальні характеристики, але результати дослідження можуть послідовно мати необ’єктивний характер при їх проекції на держави в цілому.

2. Відсутність показників, пов’язаних з розподілом величин. Система показників, відібраних для Програми ООН Хабітат, не проводить відмінності між двома країнами, які, скажімо, мають однакове середнє значення, але різний розподіл цієї величини. Наприклад, середні розміри будинків у Швеції і у Великобританії були приблизно рівні – 75,0 м² і 75,9 м² відповідно. Це говорить про те, що в обох країнах половина сімей мають дома розміром менше 75 м². Проте в одній країні більшість таких будинків можуть знаходитися в діапазоні 25 – 50 м², тоді як в іншій – в діапазоні 50 – 75 м². Одиначне середнє значення не говорить нам нічого про розподіл цих величин. Тому додаткові показники, такі як стандартне відхилення

розміру будинків, могло б дати більше інформації про характерний розподіл. Відсутність таких показників зміщує результати в бік міст і країн з вищими медіанами або середніми показниками, скажімо, розміру будинків, від країн, які можуть мати нижчі медіани або середні показники, але “справедливіший” розподіл.

3. Достовірність отриманих результатів. Програма ООН Хабітат не покладалася тільки на офіційні видання, вона використовувала різні джерела даних, такі як академічні установи і неурядові організації. Обмеження бюджету, проте, обмежили збір даних показниками, які можуть бути розраховані на основі існуючих джерел без необхідності проведення нових досліджень. Це означає, що в багатьох випадках дані були відсутні, що поза сумнівом дещо знижує достовірність загальних результатів.

4. Обмежений набір показників. Низка важливих аспектів функціонування житлового сектора таких, як якість довкілля, доступ до комунальних зручностей, сегрегація населення, масштаби виселення, дискримінація у сфері іпотечного кредитування, нормативні бар’єри для будівництва доступного житла або особиста безпека не могли бути вимірними або через відсутність даних, або через відсутність чітких і однозначних показників для їх оцінки.

Таким чином, як можна бачити, сучасна житлова політика повинна враховувати загальносвітові тенденції і бути вільною від процесів глобалізації, що необхідно враховувати під час її розробки та реалізації. Суттєву допомогу в цьому можуть дати результати Програми ООН Хабітат, адже навіть з урахуванням вищенаведених недоліків, вона вперше забезпечила дослідників досить повним набором житлових показників, зібраних досвідченими фахівцями у сфері житла з використанням ідентичних підходів, які охоплюють дуже велику кількість країн. Це дозволяє робити висновки про певні глобальні процеси, які протікають у житловому секторі нині, що має стати подальшим напрямком досліджень.

Література:

1. *Kresl P. K. The Competitiveness of Cities / P. K. Kresl, S. Balwant // Cities and the Global Economy Conference Paper. – Melbourne, 2004. – P. 107–154.*
2. *Maclennan D. Housing Indicators and Research for Policy from the Perspective of Applied Economics / D. Maclennan, K. Gibb // Netherlands Journal of Housing and the Build Environment. – 2003 – № 1. – P. 49–60.*
3. *Magnussen W. The Search for Political Space: Globalization, Social Movements, and the Urban Political Experience / W. Magnussen. – Toronto : University of Toronto Press, 2006. – 421 p.*
4. *Oxley M. The Aims and Methods of Comparative Housing Research / M. Oxley // Scandinavian Journal of Housing and Planning Research. – 2001. – № 8. – P. 67–77.*
5. *Paccione M. Urban Problems: An Applied Urban Analysis / M. Paccione. – New York : Routledge, 2000. – 408 p.*
6. *United Nations. World Urbanization Prospects. – New York : Department of Economic and Social Information and Policy Analysis, 2002. – 350 p.*
7. *World Bank. World Development Report. Development and the Environment. – New York : Oxford University Press, 1992. – 284 p.*

Надійшла до редколегії 06.06.2011 р.