

УДК 351.778.5:35.072.2

## РОЛЬ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В РЕАЛІЗАЦІЇ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ

*Непомняцій О.М.*

кандидат економічних наук  
директор департаменту житлового будівництва, будівельної індустрії та промисловості будівельних матеріалів  
Міністерства регіонального розвитку та будівництва України

### I. Вступ

На думку багатьох дослідників, однією з тенденцій сучасної житлової політики і житлового будівництва є їх локалізація [6]. Відбувається це через те, що зростаючі потреби й очікування громадян вимагають їх урахування, передусім на рівні, максимально до них наближеному, тобто на місцевому, тому житлова політика і житлове будівництво мають реалізовуватися переважно на цьому рівні.

Не існує жодних сумнівів у тому, що місцеві органи влади відіграють ключову роль у розробленні та здійсненні житлової політики, але ця роль часто затушовується або залишається непоміченою як у літературі, присвяченій житловій політиці, так і серед політиків різного рівня. Подібне ставлення має місце і на міжнародних форумах, таких як форуми Організації Об'єднаних Націй і Всесвітнього банку, яких з часу їх створення в середині двадцятого століття національні держави переконують в тому, що житлова політика і житлове будівництво є прерогативою центральних органів влади. У свою чергу, наполеглива вимога Всесвітнього банку щодо отримання гарантій виплати усіх своїх кредитів від центрального уряду ще більше посилює це сприйняття. Але чи так це насправді? Якою дійсно є роль місцевих органів влади в реалізації житлової політики?

Питання реалізації житлової політики на різних рівнях розглянуто в працях таких дослідників: А. Бабіча, А. Берто, Н. Бубновської, А. Кретова, В. Магнуссена, Г. Мальгінова, М. Паччіоне, Б. Рено, Л. Руді, Д. Саймона, Є. Тарасевича, М. Федотової, В. Фішеля, Р. Фрістоуна, М. Хіллмана та ін.

### II. Постановка завдання

Мета статті – визначити й теоретично обґрунтувати роль місцевих органів влади в реалізації житлової політики.

### III. Результати

Насправді, центральні та місцеві органи влади мають спільну та переплетену відповідальність за житловий сектор, при цьому часто відсутній чіткий розподіл цієї відповідальності між ними. На сьогодні центральні органи влади безумовно мають перевагу як у сфері прийняття рішень стосовно політики, так і в податковій сфері, а також повно-

важення місцевих органів влади принципово обмежені тими, які надані їм законодавством і центральними органами влади. Однак у цілому, незалежно від національного законодавства і спроб домінування центральних органів влади, місцеві органи влади справляють істотний вплив на прийняття рішень на місцях. Навіть тоді, коли виконують лише представницькі функції, вони мають значну міру автономії в місцевих справах, оскільки володіють “конфіденційною” інформацією, яка необхідна для впровадження конкретної політики в унікальних місцевих умовах, а також тому, що вони більше зосереджені на щоденній діяльності, яка забезпечує результативність цієї політики. І навіть тоді, коли місцеві органи влади у фінансових питаннях значною мірою покладаються на субсидії з бюджетів вищого рівня, які, як правило, супроводжуються відповідними вказівками і директивами, на практиці місцеві органи влади все ж мають значний контроль над бюджетними асигнуваннями і власну думку в питаннях житлової політики. Тому тоді, як центральні органи влади беруть безпосередню участь у регулюванні економіки в цілому, в управлінні правами власності, а також у створенні й адмініструванні перерозподільчої політики (у тому числі житлових субсидій), місцеві органи влади беруть безпосередню участь у регулюванні будівництва й забудови території, в наданні міських інфраструктурних послуг, а також у здійсненні різних програм соціального забезпечення, хоча часто і як реалізатори національної політики.

Місцеві органи влади, як правило, повинні вирішувати п'ять основних завдань для забезпечення ефективного функціонування житлового сектора: сприяння місцевому економічному зростанню, регулювання розвитку міст, надання інфраструктурних послуг, управління програмами соціального забезпечення і здійснення ефективного управління.

*По-перше*, багато муніципалітетів у великій міській агломерації й у багатьох містах світу на цей час конкурують між собою шляхом створення умов, спрямованих на залучення як організацій, так і жителів з вищими прибутками, заохочуючи їх вибирати місця

шляхом “відходу з вираженням несхвалення” [7]. Вони націлені на сприяння місцевому економічному зростанню шляхом “заманювання” капіталовкладень, які створять хороші робочі місця, підтримають і підвищать вартість нерухомості і збільшать місцеву податкову базу. З цією метою крім пропозиції багатого вибору часом дуже привабливих стимулів, вони розуміють, що зобов’язані проводити перетворення своїх міст відповідно до глобальної “прес-форми”, про що Д. Саймон писав: “Світова економіка поступово виробляє елементи глобальної культури, якої все більше дотримуються правлячі еліти та національна буржуазія. У цьому розумінні відносно чисті, добре організовані міста, горді своїми багатопверхівками й торговельними центрами, побудованими із застосуванням останніх “міжнародних” (модерністських або постмодерністських) архітектурних стилів і будівельних матеріалів, і наповненими розкішними ресторанами та спеціалізованими магазинами, що продають дизайнерські роботи й інші якісні товари, символізують вершину модернізації і розвитку, до якої вони прагнуть” [8, с. 155]. (Переклад наш –Н.О.).

Цей поштовх часто означає або надання другого життя старим районам, як правило за допомогою їх реконструкції, або збереження історичної спадщини, або освоєння нових земель для забудови. З одного боку, прагнення до “прекрасного міста” (“Beautiful City”) [3] чи “міста-саду” (“Garden City”) [9], яке часто потрібне для залучення нових комерційних і житлових інвестицій або для розвитку туризму, часто може включати переміщення бідних верств міського населення або їх “приховування”. Агресивні кампанії подібного “очищення” зазвичай призводять до руйнування значної кількості житла, причому без належних консультацій з місцевим населенням, без адекватної компенсації і без надання альтернативного житла. Прагнення до забудови “міста-саду” може також призвести до витратних і, в принципі, не потрібних рішень, таких, як будівництво стіни уздовж важливих магістралей, щоб приховати міські нетрі від проїжджаючих машин.

З іншого боку, ефективний опір жителів проти непередуманих рішень місцевої влади змушує її йти на компроміси, які дають громадам змогу мати голос при розробці проєктів, вигоди, що отримуються від забудови, наприклад, у вигляді частини житла, в обмін на співпрацю в прискоренні реалізації проєкту. Тому в житловому секторі, що добре функціонує, місцеві органи влади повинні вміти управляти забудовою та проєктами реконструкції, швидко й ефективно досягаючи згоди з представниками приватного сектора, вищими органами влади та групами житлових співтовариств. Такий підхід при-

водить до постійного поліпшення і збільшення житлового фонду, підтримуючи при цьому різні варіанти житла в місті, а також збільшує місцеву податкову базу, необхідну для забезпечення й підтримки прийнятної рівня місцевих інфраструктурних послуг, співвимірних зі збільшенням попиту, породженого новим будівництвом.

Другим завданням місцевих органів влади, завданням, яке має для функціонування житлового сектора далекосяжні наслідки, є регулювання міського розвитку – регулювання використання земельних ресурсів, зростання міст, а також дотримання будівельних норм. Місцеві органи влади координують і регулюють землекористування через затвердження містобудівної, землевпорядної та іншої планувальної документації з метою захисту здоров’я та безпеки, зниження конфліктів у сфері землекористування (розміщення шкідливих підприємств далеко від житлових районів, забезпечення достатньої кількості денного світла та циркуляції повітря в будівлях і контролю щільності забудови для обмеження заторів і забезпечення адекватного надання міських послуг); для підтримки місцевої податкової бази; і, все частіше, для виключення небажаного землекористування – від сміттєспалювальних установок і основних магістралей до наркологічних центрів і, звичайно, житла для людей з низьким рівнем доходу.

Використовуючи засоби управління землекористуванням у поєднанні із засобами управління місцем розташування й таймінгом міської інфраструктури, місцеві органи влади координують і регулюють розширення міста для задоволення потреб населення і вимог економічного зростання, прагнучи захистити вартість власності жителів шляхом обмеження нерегульованого міського зростання. Було б помилкою, проте, чекати, від місцевих органів влади (чи центральних органів влади) абсолютного обмеження зростання міст. Навіть тоді, коли вони можуть обмежити розвиток, скажімо, в межах вказаної адміністративної межі або в межах “зеленого поясу”, жоден орган влади не може стримати міграцію в столичний регіон у цілому. Коли в містах існує серйозна проблема перенаселення, як у більшості міст в країнах, що розвиваються, обмеження зростання міст призводить тільки до збільшення перенаселення або до виникнення незаконних поселень на міській околиці. Драконівські заходи із заборони переміщення населення і з вигнання мігрантів з міст, здійснені, наприклад, у Китаї, Індонезії, Південній Африці та на Кубі, були приречені на провал. А введення обмеження щодо землі, придатної для житлового будівництва з метою обмеження міграції, призводить тільки до ство-

рення штучного дефіциту житла й високих цін.

Водночас місцеві органи влади в розвинутих країнах на сьогодні приділяють все більше уваги необхідності “стійкого” розвитку міст, необхідності, яка неминуче призводить до протидії подальшому розширенню міст. Багато місцевих чиновників усе частіше розглядають себе як захисників природи перед усемогутньою “машиною зростання”, яка прагне до необмеженого зростання міст за рахунок знищення природи. У 1991 р. міський парламент у Франкфурті, наприклад, одноголосно прийняв “Конституцію зеленого поясу”, що передбачає створення 250-км<sup>2</sup> кільця навколо центру міста [5].

Усе це вартє схвалення, але, з іншого боку, зайво говорити, що такі обмеження зростання міст зазвичай шкодять доступності житла, обмежуючи землю під житлову забудову. Багато чиновників, що займаються приміським плануванням, на сьогодні приєдналися до радикального енвайронменталізму, який часто вороже налаштований до “зловісних забудовників”, неначе забудовники будують житло виключно для себе, а не для тих, хто його потребує, вимагає його та платить за нього.

Слід мати на увазі, що надмірно суворі антиринкові обмеження, спрямовані на боротьбу з розростанням міст, і прагнення до створення компактних міст з обмеженням автомобільним рухом, ймовірно, підвищать ціни на житло і час поїздки з передмість у місто для сімей з низькими прибутками, але не обов’язково розширять їх доступ до парків і зелених зон [4].

У зв’язку із цим важливим є неринковий розподіл міських земель на околицях у містах Радянського Союзу. Через відсутність ринків землі та прагнення мінімізувати витрати, щільність заселення житлових районів у багатьох містах колишнього Радянського Союзу збільшується, а не зменшується при віддалені від центрів, що призводить до вкрай неефективного використання землі. Як зазначили А. Берто і Б. Рено, можливо, найважливішим уроком соціалістичного експерименту, який зазнав невдачі, є те, що намір соціалізувати збір орендної плати за землю через суспільну власність і адміністративний розподіл землі не приніс очікуваних результатів. Радянські міста нагадують нам про те, що найціннішою в інститутах ринку землі є їх здатність сигналізувати через ціни, яким чином поточне й майбутнє землекористування оцінюється окремими особами та суспільством [1].

Крім засобів управління землекористуванням, які можуть і часто обмежують житлову забудову, місцеві органи влади також уживають заходів щодо захисту здоров’я й безпеки населення. У зв’язку із цим вони

часто мають повноваження на знесення старих і аварійних будинків, хитких конструкцій, пожежо- та сейсмонебезпечних споруд, будівель у схильних до повеней районах або на їх модернізацію. Але слід враховувати, що знесення завжди зменшує доступний житловий фонд, а ефективна вимога дотримання стандартів впливає на доступність, адже бідні квартиронаймачі не завжди можуть дозволити собі проводити дорого модернізацію свого житла для того, щоб відповідати жорстким стандартам. Наприклад, між 1970 і 1981 рр. 341 000 одиниць житла було покинуто в Нью-Йорку [7], коли домовласники, що не бажали підтримувати їх за свій рахунок, відмовилися від володіння та передали їх в муніципальну власність.

Тому в житловому секторі, що добре функціонує, місцеві органи влади мають повноваження й засоби регулювання розвитку міст, управління впорядкованим зростанням міст, а також захисту й підтримки стандартів, бажаних співтовариством, але при цьому не порушують здатності всіх верств населення отримати адекватне й доступне житло. Поза сумнівом, в умовах жорсткої обмеженості ресурсів досягнення цієї крихкої рівноваги є зовсім не легким завданням.

*Третє завдання* місцевих органів влади полягає в тому, що вони повинні забезпечити надання інфраструктурних послуг – дороги, водопостачання, каналізацію та дренажні мережі, електропостачання, вивезення сміття і його переробку, громадський транспорт, засоби зв’язку, школи, парки й дитячі майданчики, інакше кажучи, все те, що є важливим компонентом житлового середовища, що добре функціонує. Адже за таких умов місцеві органи влади мають достатні повноваження й бюджети для планування, придбання землі, будівництва, експлуатації, обслуговування й регулювання всього спектра послуг у сфері інфраструктури, необхідних громадянам.

У зв’язку із цим, місцеві органи влади мають бути в змозі реагувати на попит на нові послуги без невиправданої затримки, спеціально розробляти стандарти інфраструктури з урахуванням необхідних для користувачів послуг і коригувати стандарти в різних спільнотах залежно від рівня доступності.

Місцеві органи влади мають бути в змозі покривати витрати на надання послуг за допомогою, наприклад, різних зборів з користувачів, різних місцевих податків, призначених для охоплення частини вартості власності, що збільшилася в результаті надання послуг, податків на власність, зборів за отримання дозволу на будівництво і зборів на забудову, за допомогою різних державних трансфертів і шляхом ефективно приватизації. Вони також повинні мати належ-

ний доступ до кредитів для оптимізації своїх капіталовкладень.

*Четверте завдання* місцевих органів влади полягає в ефективному управлінні різними соціальними програмами для людей, які потребують державної допомоги, оскільки багато хто з них проживає в застарілому житловому фонді, що вимагає ремонту або реконструкції. Як згадувалося раніше, місцеві органи влади самі по собі обмежені в організації та фінансуванні великих соціальних програм, і тому їх фінансування залежить від центральних органів влади. На жаль, в існуючій сьогодні атмосфері бюджетного обмеження, що часто граничить з жорсткою економією, багато національних урядів вимагають від місцевих органів влади реалізувати такі програми без адекватного фінансування, передаючи їм повноваження, не забезпечені фінансуванням.

*П'яте завдання* місцевих органів влади полягає в досягненні своїх власних інституційних цілей: накопичення та збереження своїх владних можливостей і репутації, досягнення високої ефективності й популярності. Для цього вони повинні вміло витримувати значний тиск з боку приватного сектора, суспільства та держави. Вони повинні виявляти фінансову відповідальність і працювати в рамках збалансованого бюджету, уникаючи непопулярних скорочень послуг, що надаються, більше діяти на ринку – іноді як підприємці, іноді регулюючи ринок, іноді купуючи послуги, іноді приватизуючи їх, іноді продаючи нерентабельні активи, а іноді забезпечуючи соціальний захист для пом'якшення ринкових невдач шляхом надання послуг, що субсидуються, цільовим групам. Крім того, від місцевих органів влади вимагається координація своєї діяльності, усунення дублювання функцій і викорінювання корупції, рівень якої в житловому будівництві на місцях буває досить високим [7].

Досягнення цих численних внутрішніх цілей на додаток до вирішення інших завдань, які відзначалися вище, накладає серйозні обмеження на людські та фінансові ресурси, які можуть бути спрямовані на управління й регулювання житлового сектора і на здатність місцевих органів влади координувати велику кількість проектів нового будівництва або реконструкції, що мають велике значення для збільшення пропозиції на ринку житлової нерухомості.

Слід зазначити і те, що місцеві органи влади не є однорідною групою. Вони включають органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, а також територіальні представництва центральних органів влади. Ці різні групи не обов'язково мають загальне розуміння житлового сектора, який добре функціонує, тому між ними

на цьому ґрунті можуть виникати конфлікти, основними з яких є два.

Перший конфлікт виникає щодо регулювання землекористування, зростання міст і будівельних стандартів з одного боку і вартості житла з іншого. В. Фішель, наприклад, переконливо довів, що ціни на будинки в Каліфорнії в 1970-ті рр. зростали в п'ять разів швидше, ніж в іншій частині країни в основному в результаті позиції Верховного суду Каліфорнії, спрямованої проти забудови [2]. Другий конфлікт часто виникає між багатими передмістями й бідними міськими районами. Так, дроблення міських зон у Сполучених Штатах на автономні громади дало змогу багатшим приміським муніципалітетам вижити бідних шляхом застосування вищих стандартів екологічного благоустрою, які забороняють високу щільність житла і наявність будинків, що здаються в оренду. Подібна ситуація характерна і для інших країн. Наприклад, у Великобританії в 1970–1980-ті рр. чиновниками за допомогою різних бюрократичних хитрощів штучно створювалися перешкоди на шляху придбання житла в передмістях бідними сім'ями.

#### IV. Висновки

Таким чином, місцеві органи влади мають значні повноваження щодо впливу як на вироблення житлової політики, так і на її реалізацію. Причому впливають вони по-різному. З одного боку, місцеві органи влади часто чинять дії, спрямовані проти антисанітарного житла, самочинного будівництва, незапланованого й нестандартного житла, житла для нових мігрантів, житла, яке стоїть на шляху нової прибуткової забудови, а також житла, яке зайняте "менш бажаними" елементами суспільства. Оскільки таке житло ускладнює досягнення їх основних цілей, до яких належать місцевий економічний розвиток, створення "міста-саду", освоєння земель, реалізацію соціальних програм, а також надання послуг у сфері інфраструктури. З іншого боку, житло розглядається місцевими чиновниками як найважливіший інструмент у досягненні цих ключових цілей: воно є одним з провідних компонентів у схемах нової забудови і реконструкції, одним з основних джерел податкових надходжень, важливою статтею фінансування з центрального бюджету та центральним елементом у цільових програмах надання допомоги бідним районам. Водночас житлова політика є найважливішою складовою державної економічної й соціальної політики. Саме тому вона має бути точкою прикладання консолідованих зусиль багатьох сторін: центральних і місцевих органів влади, приватного і публічного сектора. Визначення механізмів такої взаємодії має стати напрямом подальших досліджень з цієї проблематики.

### Література

1. Bertaud A. Socialist Cities without Land Markets / A. Bertaud, B. Renaud // Journal of Urban Economics. – 1997. – № 41. – P. 137–151.
2. Fischel W.A. Regulatory Takings: Laze, Economics, and Politics / W.A. Fischel. – Cambridge, Mass. : Harvard University press, 2008. – 397 p.
3. Freestone R. From city improvement to the city beautiful / R. Freestone. – Sydney : Allen & Unwin, 2000. – 226 p.
4. Hiliman M. In Favour of the Compact City // The Compact City: A Sustainable Urban Form / M. Hiliman ; edited by M. Jenks, E. Burton, K. Williams. – London : E&FN Spon. – P. 36–44.
5. Husung S. GreenBelt Frankfurt // Local Places in the Age of the Global City / S. Husung, P.G. Lieser ; edited by R. Keil, G.G. Wekerle, D.V. Bell. – Montreal : Black Rose Books, 2006. – P. 211–222.
6. 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.
7. Paccione M. Urban Problems: An Applied Urban Analysis / M. Paccione. – New York : Routledge, 2000. – 408 p.
8. Simon D. Cities, Capital and Development: African Cities in the World Economy / D. Simon. – London : Belhaven Press, 2002. – 332 p.
9. Ward A. Assessment of Garden City Planning Principles in the ACT / A. Ward. – Режим доступу: [http://www.tams.act.gov.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0019/13177/gardecity.pdf](http://www.tams.act.gov.au/_data/assets/pdf_file/0019/13177/gardecity.pdf).

---

### Непомняцій О.М. Роль місцевих органів влади в реалізації житлової політики

**Анотація.** Статтю присвячено розгляду місця та ролі місцевих органів влади в реалізації житлової політики та житловому будівництві. Висвітлено співвіднесення повноважень центральних і місцевих органів влади в житловому секторі. Визначено основні завдання місцевих органів влади щодо забезпечення ефективного функціонування житлового сектора.

**Ключові слова:** житлова політика, житловий сектор, житлове будівництво, місцеві органи влади.

### Непомнящий А.М. Роль местных органов власти в реализации жилищной политики

**Аннотация.** Статья посвящена рассмотрению места и роли местных органов власти в реализации жилищной политики и жилищном строительстве. Освещено соотношение полномочий центральных и местных органов власти в жилищном секторе. Определяются основные задачи местных органов власти для обеспечения эффективного функционирования жилищного сектора.

**Ключевые слова:** жилищная политика, жилищный сектор, жилищное строительство, местные органы власти.

### Непомнясчий О. The role of local authorities in housing policy realization

**Annotation.** The article is devoted to consideration of local authorities place and role in realization of housing policy and construction. Correlations of powers of central and local authorities in a housing sector are examined. The basic tasks of local authorities for providing of housing sector effective functioning are determined.

**Key words:** housing policy, housing sector, construction, local authorities.