



# Економічні та політичні міркування в опрацюванні політик доступності житла в Україні

14 квітня 2023 року



Автор  
Балаж Ромхані<sup>1</sup>, ІФВБ

За допомоги  
Олега Загнітка, Олени Савчук, Тетяни Сторожук, INTEGRITES

Переклад з англійської  
за ред. Олега Загнітка

<sup>1</sup> **Balazs Romhányi (Балаж Ромхані)**, Виконавчий директор Інституту фінансової відповідальності в Будапешті, є співзасновником та членом кабінету експертів, який працює на громадських засадах в межах Ініціативи житлозабезпечення України (Rehousing Ukraine Initiative) [balazs.romhanyi@kfib.hu](mailto:balazs.romhanyi@kfib.hu) | [Connect on LinkedIn](#)

## Резюме

Хоча доступне житло є соціальним благом (воно допомагає сім'ям, людям похилого віку, вразливим верствам населення та ветеранам), воно також є економічним благом (дороге у виробництві, цінне для власників, є рушієм економічного зростання) та й політичним благом (сприяє створенню сталих, справедливих, інклюзивних міст). З цих причин доступне житло для громадян є завданням політики в усьому світі і має стати нагальним пріоритетом для повоєнної економічної перебудови та відживлення України. Воно передбачає вирішення ключових питань національних політик: кому вигідно; де його розташувати; як його будують, фінансують та в чию власність; як воно координується з іншими ключовими секторами суспільства та економіки.

У цьому творі викладено економічні та політичні міркування слухні для житлової політики та врахування національними політичними акторами з інших секторів.

## Зміст

1. Житловий контекст перебудови України .....	3
2. Деякі показники для політик житлової доступності .....	4
3. Аспекти, які політика житлової доступності мусить зачепити .....	6
A. Макроекономічні чинники .....	6
Чинники загальнонаціональної політики .....	6
Вплив на належне виконання обов'язків.....	7
Вплив на інфляцію.....	7
Поліпшення використання землі.....	8
B. Мікроекономічні чинники .....	9
Обмежений ресурс стимулів .....	9
Зменшуємо корупцію та заохочуємо долучення громади .....	9
C. Питання справедливості та розподілу .....	10
D. Міркування простору .....	12
E. Розмаїтість та соціальна суміш громади .....	13
F. Культурна спадщина та особливості планування.....	14
G. Міркування техніки .....	14
H. Поступовість .....	15
4. Межі впливу політики доступності житла .....	16
A. Зовнішні чинники: обставини здебільшого поза контролем України .....	16
B. Внутрішні рушії: чинники чутливіші до впливу .....	16
5. Певні суперечності цілей і доповнюваності.....	18
6. Можливі підходи до прискорення створення доступного житла .....	19
7. Висновки.....	21

## 1. Житловий контекст перебудови України

- 1.1. З 24 лютого 2022 року понад 800 000 будинків в Україні було пошкоджено або зруйновано внаслідок російсько-білоруської агресії. Наразі витрати на відновлення цієї кількості будинків оцінюють у понад 54 млрд доларів США<sup>2</sup>. Однак проста заміна старого на таке саме не дає успішної перебудови.
- 1.2. 14 мільйонів українців<sup>3</sup> (понад чверть населення) так чи так є переміщеними особами. Скільки з них повернеться і куди - ключові питання для планувальників. У багатьох місцях житловий фонд потребує значних реінвестицій, особливо застарілі "сталінки" та "хрущовки". 90% домівок зараз у приватній власності, проте багатьом домогосподарствам бракує коштів на ремонт і облаштування.
- 1.3. Масштаб розпорошеності домогосподарств у поєднанні з масштабами руйнувань житла у східних областях України поставить перед Урядом України житлову проблему, яка є безпрецедентною для розвинених націй з часів Другої світової війни. Виклик полягатиме в тому, щоб зробити все можливе, скрізь, водночас.
- 1.4. З огляду на ці виклики, створення субсидованого доступного житла стане важливим підґрунтям для перебудови міст. Однак, розробку комплексної та прогресивної політики доступності житла<sup>4</sup> оточено значними економічними та політичними/ регуляторними викликами. Нижче викладено міркування, які доконечно врахувати у розробці такої політики.

---

<sup>2</sup> Оцінка збитків від Київської школи економіки, 24 січня 2023 року; [доступ за посиланням](#)

<sup>3</sup> Вторгнення Росії в Україну змусило близько 14 мільйонів українців покинути свої домівки, що стало "найшвидшим і наймасштабнішим переміщенням, яке спостерігалось впродовж десятиліть". Філіппо Гранді, голова Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, листопад 2022 року.

<sup>4</sup> Згідно з чинним українським законодавством, "доступне житло" визначається на основі формальних параметрів існуючих програм, які субсидують певні види житлових кредитів. Потрібне ширше і більш гнучке визначення, яке б відповідало майбутнім потребам, але це виходить за рамки цієї роботи. [lg.molod-kredit.gov.ua](http://lg.molod-kredit.gov.ua)

## 2. Деякі показники для політик житлової доступності

- 2.1. Важливо від початку визначити параметри політики доступності житла. В цьому разі, припустімо, що йдеться про мету мінімізувати чисельність цільової групи людей без адекватного житла, при цьому обсяг публічних коштів є скінченним.
- 2.2. Визначення цільової групи, яка отримує вигоду від доступного житла, не конкретизуємо зумисно. В широкому розумінні нею будуть відносно бідні домогосподарства. Проте, бідність є багатовимірною проблемою, тож визначення цільової групи є частково питанням обрання політики, частково її параметром. Відповідно, у цій роботі термін "підхожі особи" використовують як скорочене позначення обраної, зрештою, цільової групи (груп) вигодонабувачів. Очевидно, що точне визначення цього терміну не є очевидним та вимагає опрацювання.
- 2.3. Надання спроможності всім громадянам мати адекватне житло є політичною метою практично кожної країни світу. Оскільки навіть притомно врегульований приватний (~вільний) ринок не може забезпечити належний розв'язок, що є доступним групі домогосподарств з найнижчим доходом (через закони економіки землекористування та підвищені стандартів житлового фонду), то держава втручається або (а) притулками для безхатків (крайній випадок, та навряд чи це найкращий розв'язок), або (б) рівнем вище, доступним житлом, що за визначенням вимагає певного поєднання регулювання та публічних коштів.
- 2.4. Оскільки масштаб проблеми забезпечення доступним житлом є наслідком/осадою загального розміру проблем житла та ефективності інших використаних інструментів, то теоретично ринок доступного житла має бути проаналізований в ширшій рамці, можливо, в межах всього ринку житла або навіть всього плану перебудови. Практично, це неможливо, бо кожна частина економіки впливає на кожну іншу частину, та є небажаним для післявоєнної України, де все є нагальним, а чин є необхідним навіть за неповної чи недостовірної інформації.
- 2.5. Перше питання: що можна не брати до уваги в аналізі? Тобто, які фактори/механізми можна проігнорувати, оскільки вони або
  - малі відносно свого впливу (на жаль, це мало ймовірно);
  - розгортаються набагато повільніше, ніж обрї програми перебудови (наприклад, розмір типового домогосподарства або кліматичні зміни)
- 2.6. Друге питання: які чинники повинні треба залишити поза увагою? Себто вони, звісно, є важливими, але їх не можна передбачити із високою впевненістю, тому що
  - елементи потреб і платоспроможного попиту можуть дуже швидко змінюватися у відповідь на безпекові, економічні чи демографічні зміни. До того ж, народні рухи також дуже чутливо реагують на зміни в політиці,

законодавстві та стимулах, у тому числі, ухвалених урядом, таких як субсидії на власне чи орендне житло, кількість коштів, наявних для доступного житла або тимчасового розміщення від міжнародних донорів чи отримано з російських активів. Існує великий потенціал ненавмисних наслідків, що впливають зі сталих ментальних моделей, які виникли з платоспроможного попиту та потреб за місцем розташування.

- на ландшафт післявоєнного розвитку впливатиме спосіб завершення війни, а також фізичні руйнування чи ризики (наприклад, наявність боєприпасів та мін, що не вибухнули). Хоч багато з цього може стати відомо протягом (скажімо) дванадцяти місяців після "закінчення війни", ця дата може бути зрозумілою лише в ретроспективі, й багато рішень буде ухвалено у невизначеності.
  - вчасну, детальну та надійну інформацію (наприклад, родинні зв'язки людей, розкиданих по всій країні та за кордоном; навички людей, що виходять за межі їхнього останнього працевлаштування, поточний психічний стан людей) буде неможливо зібрати без нових технологій електронної агрегації великих даних, які наразі не є доступними, але незабаром можуть з'явитися. Через це, наш твір припускає, що агрегацію великих даних, яку вже продемонстрували український моніторинг та фіксація деталей руйнувань після війни буде схожим чином запроваджено для моделювання світового рівня розташувань і переміщень людей.
- 2.7. Оскільки ці фактори є важливими, але непередбачуваними й не піддатними обчисленню, то для ефективності будь-якої національної політики щодо (доступності) житла, та аби вона оперативно реагувала на виклики, така політика мусить:
- ґрунтуватися на принципі субсидіарності, себто всі рішення мають ухвалюватися на найнижчому рівні, де є потрібний набір інформації та повноважень. Себто в основі лежить національна політика з розподіленими географічними цілями (рівень області, району, громади), а далі певний набір інструментів, які може задіяти кожен суб-національний орган урядування для задоволення своїх місцевих потреб у спосіб, найкращий для місцевих умов;
  - моделюватися шляхом, що дозволяє індивідуальній програмі мати гнучкість у застосуванні, масштабувати фінансування або втручання, а також модульність (щоб ресурси можна було комбінувати у різний спосіб).
- 2.8. Поза простими загальними обмеженнями програми доступності житла, розробка політики доступності житла повинна врахувати надміру інших викликів та обмежень. Їх обговорюють в наступному розділі.

### 3. Аспекти, які політика житлової доступності мусить зачепити

#### A. Макроекономічні чинники

##### Чинники загальнонаціональної політики

- 3.1. Нагальна потреба у фінансовій стабільності визначатиме контекст політики доступності житла. Як і інші країни у стані війни, Україна вже зараз витрачає кошти, що значно перевищують її фінансові можливості. Отже, фіскальна стійкість залишатиметься головним питанням і в післявоєнний період. Зараз ніхто не може знати, наскільки пріоритетним буде забезпечення доступним житлом, тобто скільки грошей буде виділено на задоволення житлових потреб. Однак слушно виходити з того, що жорсткі бюджетні обмеження діятимуть і застосовуватимуться до національних житлових ресурсів.
- 3.2. За таких обставин будь-яка політика доступності житла повинна мати вбудовані механізми гарантій того, що видатки на проєкт залишаться в межах встановлених фінансових лімітів. Невдале управління перевищенням витрат, особливо за високої інфляції вартості будівництва та за потреби імпортувати будь-яке обладнання чи товари, недобудовані домівки на роки зіпсують місцеві ландшафти та ринки.
- 3.3. Для розв'язання проблеми-перевертниці масштабу (капітал) та душі (особливості за місцем розташування нерухомості), а також у відповідь на комерційні ризики (ринкові коливання) поряд з якими некомерційні (різкі політичні або фінансові виклики, ризики контрагента при роботі з урядом) багато країн розвинули програми будівництва, фінансування та управління (власності) доступним житлом шляхом публічно-приватного партнерства (ППП); проте PPP як такі є складними у створенні і вимагають від уряду певних навичок для успішного адміністрування.
  - В таких PPP у житловому секторі уряд надає критичні ресурси (наприклад, землю за вигідною ціною, інфраструктуру, фінанси чи субсидії домогосподарству), тоді як приватний партнер акцептує державних правил та норм, а потім втілює та експлуатує об'єкт. За загальним правилом, приватний партнер (а) має обов'язок завершити проєкт вчасно, (b) має знаряддя для оцінки й уникнення ризиків та (c) має необхідний капітал, щоб нести ризики<sup>5</sup>.
  - Часто-густо, ефективна програма PPP у житловому секторі поєднує приватного партнера із урядовим контрагентом (наприклад, підприємством чи установою із забезпечення житлом в підпорядкуванні належного

<sup>5</sup> Історія України заповнена прикладами, покинутих об'єктів незавершеного будівництва, коли ділянка передавалася іншому забудовнику разом з бонусом за щільність забудови, додатковими ділянками під забудову або іншими стимулами..

урядового органу) під оболонкою договору про спільну діяльність/ про створення товариства з обмеженою відповідальністю з численними правами та обов'язками. В Україні існує здорова кількість звичних забудовників житлової нерухомості, деякі з них можуть мати неліквідні активи (незавершені об'єкти, непродані квартири), які можна швидко переладнати у доступне житло, що заодно може дозволити забудовникам вивільнити частину їхніх вкладень, нині загрузлі.

- У кожному ППП ціну комерційних ризиків включено до рахунків-фактур забудовника, й хеджування валютних ризиків, імовірно, теж буде обов'язковим.
- На додаток, солідна програма на боці пропозиції генеруватиме великі фінансові операції, які в багатьох інших країнах довели свою зручність як інструмента корупції чи тринькання, тому планування та втілення будь-якого підходу до реалізації публічно-приватного партнерства (ППП) вимагають належної прозорості, заохочення та нагляду.

#### Вплив на належне виконання обов'язків

3.4. Попри використання терміну "публічно-приватне партнерство" в багатьох різноманітних контекстах, він є широкою парасолею й означає багато розмаїтих речей у розмаїтих країнах та галузях. Далі, хоч в Україні й існує законодавство, яке визначає конкретний тип ППП під керівництвом держави (а саме – державно-приватне партнерство чи ДПП), але інші форми спільної діяльності, спільних підприємств, партнерства чи договірних структур досягають результатів, подібних до того ж ДПП. Таким чином, будь-яке ППП, вузько визначене чи широко уявне, є вразливим до моральних ризиків, "приватизації здобутків й соціалізації збитків", а у царині доступного житла зрозуміле нам бажання уряду захистити домовласників від втрат може призвести до вищих рівнів морального ризику.

#### Вплив на інфляцію

3.5. У повоєнній Україні частка населення, яка за абияким обґрунтованим стандартом матиме право на доступне житло, буде безпрецедентно високою, на відміну від будь-чого в досвіді Європі протягом останніх майже 80 років. На початковій стадії потреба в житлі буде геть вищою за пропозицію, і багатьом нужденним домогосподарствам бракуватиме платоспроможного попиту (спроможності платити дедалі вищу ринкову ціну). Якщо уряд прагне задовольнити потребу без супутнього і одночасного розширення пропозиції, такий уряд може посилити ризик виникнення інфляції через дефіцит пропозиції на житло (надто багато грошей у ловах однакового товару із незмінною кількістю). Такий результат матиме незумисний і несправедливий наслідок перерозподілу ресурсів *від тих*, хто не має права на доступне житло, *до тих*, хто захоплює вигоду (через інсайдерське знання чи "ринкове виселення"). Іронія в тому, що прагненням задовольнити потребу

в житлі уряд може ненавмисно підважити ціни на все житло, відтак навіть збільшити кількість тих, хто потребує підтримки. З цих причин, будь-яка житлова політика нації повинна включати стимули для самовдосконалення та покрокові схеми забезпечення житлом, ймовірно, з субсидіями чи податковими знижками для тих, хто будує або ремонтує власне житло.

- 3.6. Достовірна та прозора комунікація намірів уряду є невід'ємною частиною розв'язку, оскільки вона може мати засадничий вплив на інвестиції приватного сектору. Своєю чергою, це вплине на розмір і характер проблеми, яку має розв'язати сам уряд. Оголошення уряду про те, де і скільки буде побудовано доступного житла, вплине на внутрішню міграцію (а також на місцеві ціни на землю), але лише якщо зміст оголошень заслуговує на довіру. Довіра має ґрунтуватися на добре обміркованих стратегічних планах.

#### Поліпшення використання землі

- 3.7. Повоєнна перебудова може створити можливість для реформи неефективних землевласників. Власники, які мають неефективно малі земельні ділянки чи не мають достатнього потенціалу для життєздатної забудови або аграрного виробництва, могли б надавати свої землі в довгострокову оренду державі для будівництва орендного доступного житла. Потім передані землі можна було б об'єднати в ефективні ділянки і віддати в довгостроковий найм інвесторам (тобто на 50 років чи більше, ймовірно, з формальним поновленням) за значно вищу орендну плату, ніж міг би отримати первинний власник.
- 3.8. По війні в Україні залишатимуться багато занедбаних забудованих ділянок, які уряд повинен буде в якийсь спосіб рекультивувати. Водночас, зовнішні забудовники та інвестори віддаватимуть перевагу порожнім земельним ділянкам, щоб не оцінювати ризики безпеки, охорони чи довкілля. Якби залишити очищення забудованих територій виключно урядові, це призводитиме до соціально гірших розв'язків, зокрема й тому, що міське планування буде роз'єднаним, і після завершення процесу реурбанізації навряд чи виникнуть стимули для завершення очищення решти земель. Відновити користування землею буде важливим зокрема тому що значні післявоєнні зміни у просторовому розшаруванні населення, ймовірно, вимагатимуть забудови нових ділянок. Відтоді, наскільки це можливо, доступне житло слід будувати на землях наявної забудови, - буде вищою щільність й наявна забудова частіше має розвинені інфраструктурні мережі (дороги, лінії електропередач, водовідведення/каналізацію). Повну вартість очищення земель наявної забудови не може бути покладено на бюджет проєктів доступного житла, тож уряду слід розділити її з приватним партнером - і це природний симбіоз, до якого вдалися багато країн, використовуючи публічно-приватне партнерство.
- 3.9. На додаток, примусове відчуження (за українським законодавством - процедура "викупу для суспільних потреб / вилучення з мотивів суспільної необхідності") буде істотним знаряддям перебудови міст, особливо задля генерального планування ушкоджених міст. Нову або істотно оновлену інфраструктуру потрібно закласти



згідно з добре спланованим розподілом функцій нерухомості (школи, медичні центри, промисловість, роздрібна торгівля). Потреби в ухваленні рішень про майбуття міста формуються швидко, це вимагатиме процедур (строки втілення; орган, відповідальний за вилучення для суспільних потреб, якщо ділянки для одного проєкту / комплексу розташовано в різних населених пунктах тощо), що є спрощеними та прискореними, *але* й належно захищають права громадян та власників нерухомості. Це не легко, і іноземна допомога у вільно конвертованій валюті часто є ключовим ресурсом для розв'язання колізій між обґрунтованими точками зору.

## В. Мікроекономічні чинники

### Обмежений ресурс стимулів

- 3.10. Важливо, щоб політика доступності житла врахувала потребу в стимулах для всіх учасників, необхідних для досягнення успішного результату.
- 3.11. Важливо, щоб політика запобігала створенню "міст-привидів", зон концентрації неспроможності ринку. Політика повинна забезпечити, аби доступне житло завжди приваблювало місцем розташування, якістю та ціною.
- 3.12. Інвестори у доступне житло, перебувають у природному протиріччі з урядом. З одного боку, інвестори в ці проєкти потребують, щоб уряд був надійним партнером, а з іншого - уряд повинен мінімізувати ризик того, що приватний партнер може спокуситися на гру з системою через стратегічний дефолт або пізніше захоплення прибутку в будь-який момент періоду реалізації, який може тривати десятиліттями в разі орендного житла. До того ж, коли один урядовий орган є орендодавцем для громадян, яких фінансує або заохочує інший орган уряду, то правоохоронна діяльність уряду щодо себе ж уряд є менш завзятою, ніж в разі примусу приватної сторони до дотримання законів. В багатьох країнах, через це, для захисту прав громадян інституційовано адвоката споживачів чи омбудсмена для захисту прав громадян.
- 3.13. Зрештою, структура фінансування урядом місцевих громад повинна подбати про заохочення громад підтримувати будівництво доступного житла. Це забезпечить відсутність ринкових стимулів для громад розвивати житло з високою вартістю, яке максимізує податкові надходження до місцевих бюджетів і створює обмежений попит на комунальні послуги.

### Зменшуємо корупцію та заохочуємо долучення громади

- 3.14. Як визнав центральний уряд країни, корупція є потенційною проблемою, що має бути в центрі уваги. Найважливішим знаряддям проти корупції є прозорість і громадський контроль, зміцнені публічною підзвітністю та договірними або судовими санкціями. Однак це працює лише тоді, коли існують гравці, які

достатньо зацікавлені в тому, щоб безпечно притягти інших до відповідальності, не стаючи співучасником. Виходячи з європейських прикладів, громадські чи самоврядні організації може бути запрошено висловлювати думку громади, здійснювати моніторинг втілення проекту і повідомляти про будь-які відхилення від планів або нормативних-правових актів. Відносини визначатимуться стандартною публічною угодою, яка дбає, аби громадська організація мала ресурси для виконання своєї ролі.

### С. Питання справедливості та розподілу

- 3.15. На національному рівні, програма доступності житла буде під впливом рішень уряду щодо розподілу несподівано влитих коштів на низку дуже нагальних потреб (коштів російської компенсації чи міжнародної допомоги). Якою має бути частка житла у співвідношенні з обороною, інфраструктурою чи освітою? Менш нормативно, в оптиці уряду, житло може програти в оцінці “рентабельності” порівняно з капітальними інвестиціями, оскільки за деякими економічними моделями житло отримує мало балів за внесок в економічне зростання<sup>6</sup>. Звичні аналітичні підходи європейців потребуватимуть значного коригування, якщо доступне житло матиме який-такий пріоритет у довгостроковій боротьбі за національні ресурси, - але в короткостроковому вимірі для України доступне житло може бути набагато вищим пріоритетом як єдиний розв’язок нестачі трудових ресурсів першочергових професій, до яких можуть належати будівельники, освітяни, медичні працівники, працівники служб швидкого реагування (наприклад, поліція, рятувальники, парамедики), а також будь-яка категорія урядових службовців, чия структура заробітної плати ставить їх у несприятливе становище на ринку праці.
- 3.16. Після визначення обсягу ресурсів виникає друге питання про справедливість їх розподілу. Як Україна повинна відповісти на нормативне чи політичне питання, кому розподіляти (як нормувати) обмежені ресурси доступності житла?<sup>7</sup> Можна визначити чимало обґрунтованих механізмів скринінгу (опитувань) або скоринґу (автоматичної оцінки об’єктивних показників), які використовують по світі, включно із оцінюванням таких чинників, як завдані збитки і шкода, добробут і доходи домогосподарств, категорії "ключових працівників", розмір державного коштів у співвідношенні із сукупним політичним попитом тощо.

<sup>6</sup> Це недолік таких моделей, але їх широко використовують.

<sup>7</sup> Житло доступне скрізь лише на ринках, які мають фактично нескінченну кількість землі за низькою вартістю та жадних витрат як на муніципальну інфраструктуру, так і на вертикальну щільність. В усіх інших – а це вже більшість розвинених країн світу – економетрика землекористування та забудови працює так, що зростаюча економіка створює певний обсяг *недосяжності* житла. Парадоксально, але чимдуж зростає міська економіка, тим важливіше урядові мати конструктивну відповідь та автоматично масштабований чи налаштовуваний ресурс доступності.

- 3.17. Розподіл пільг з доступності житла завжди є сутнісним вибором політики, в якому будь-яка позиція може бути виправданою, наприклад, як показано нижче:
- a. *Найнеудачливішим чи якнайбільше людей?* Розподіл обмежених ресурсів біднішим/ найбіднішим домогосподарствам можна виправдати, оскільки ці домогосподарства мають якнайменший шанс знайти ринковий розв'язок [їхньої потреби]; ширший розподіл ресурсів можна виправдати меншими видатками на одне домогосподарство та, певно, масштабнішою економічною додатковістю.
  - b. *Відшкодування збитків чи отримане житло?* Відновлення до статусу кво перед воєнними діями призведе до компенсації домогосподарствам згідно з вартістю завданої їм шкоди, що надало б перевагу заможнішим домогосподарствам над біднішими, мешканцям великих міст над селищами та селами. Підхід добробуту – надання усім прийняттого постійного житла може дати певним домогосподарствам більше, ніж вони мали раніше, а іншим - менше.
- 3.18. Вирішення цих проблем є скоріше питанням нормативних переконань, ніж позитивної економетрики. Необхідність диверсифікації рівнів доходів у громадах, про яку йдеться в наступному розділі, робить це питання радше питанням балансу, ніж максимізації.
- 3.19. По-третє, в разі регулювання плати за найм житла можуть виникати питання як справедливості розподілу, так і ринкової динаміки. Якщо (новіше) доступне житло набагато кращої якості, ніж попереднє житло на тому ж ринку, а орендна плата на нове житло є нижчою, ніж за існуюче за правилами програми доступності житла, то це може призвести до політичного невдоволення, а також до викривлень ринку. Відповідно, політика доступності житла повинна враховувати потенційну нерівність у місцевій громаді: або в момент надання житла, або пізніше, коли ринок зміниться, бо правила програми застосовують впродовж багатьох років.
- 3.20. Останнє питання стосується відбору інвесторів, постачальників та будівельних підрядників. Переваги вітчизняних перед іноземними, зрозуміло, є прошивкою наших відповідей. Проте обмежені спроможності та час працюють проти цього. Важливо, щоб спрямувати політику пропозиції доступного житла у перетворення нібито нульової суми поррахунку між вітчизняними та іноземними підприємствами на відносини з позитивною сумою, де порівняльні переваги можна використати для підвищення загальної ефективності, а, отже, загального розміру України, яку можна відновити краще і швидше. Зокрема, є вагомими політичними підставами явно дати перевагу консорціумам, які поєднують потужність регіональної або глобальної платформи з вітчизняними знаннями, робочою силою та мотивацією. Евентуальні вузькі місця машин та механізмів, останніх технологій та досвіду у царині доступності житла може бути вирішено іноземним партнером, а місцеву робочу силу буде задіяно на всіх рівнях організації<sup>8</sup>, добре працевлаштовано,

<sup>8</sup> Такий підхід вже існує в Україні, і спрямоване на це законодавство є сприятливим для подібних комбінацій.

вона додаватиме місцеві знання та розбудовуватиме вітчизняні спроможності<sup>9</sup>. З часом невеликі вітчизняні товариства виростуть у національних або регіональних гравців.

#### D. Міркування простору

- 3.21. На рівні міста, з європейського досвіду можна вивести кілька простих правил щодо того, який відсоток житла має бути доступним, коли врахувати демографічні характеристики та нерівність населення за доходами/статками. У випадку Києва, Харкова, Чернігова, Сум чи інших великих міст, де необхідно заохотити значну частину населення до повернення, добрим робочим припущенням буде застосування цього відсотка житлових проєктів до нинішньої (довоєнної) чисельності населення.
- 3.22. У найбільш пошкоджених регіонах (Донбас, Харків та ін.) рівень урбанізації в Україні був вже дуже високим (близько 90%) до війни. Попри сотні тисяч жертв, ці жахливі втрати не призвели до значного зменшення загальної чисельності населення (хоча вони цілком можуть змінити типи необхідного житла, а міграція може змінити місце, де буде потрібне житло). Чимало інших чинників впливатимуть на те, які міста стануть найсильнішими магнітами імміграції, (наприклад, наявність університетів, військових баз, відсутність пошкоджень від обстрілів). Цілком ймовірно, що більшість людей хотітимуть мешкати в містах і після війни. У всякому разі, масовий переїзд до сільської місцевості не є правдоподібним вибором. Однак чимало біженців та внутрішньо переміщених осіб (ВПО) цілком можуть не хотіти повертатися до міста виїзду й прагнути переселитися на захід України. Можемо очікувати, що деякі західні та південні українські міста (наприклад, Львів, Івано-Франківськ, Чернівці тощо) можуть значно зрости після війни, особливо якщо вони є природними вузлами європейських підприємців та послуг, які прибувають в Україну. Таким чином, будівництво доступного житла в цих містах буде спрямоване не стільки на залучення поверненців, скільки на задоволення потреби у житлі там, куди така потреба змістилася, потенційно залишаючи після себе або житло, що навряд чи буде використано, або настільки сильно пошкоджену забудову, що її потрібно зносити аж до стану вільної земельної ділянки.
- 3.23. Міркування воєнної оборони, безумовно, деінде домінуватимуть: де б збройні сили не захотіли створити військову базу, там вона й буде, й така база генеруватиме за межами бази в разі більше робочих місць, які підтримуватимуть військових і цивільних, зайнятих на базі. Для їхніх родин інші допоміжні послуги та житло мають виникнути / надаватися.

<sup>9</sup> Вже існують потужні місцеві та суб-національні гравці, які прагнуть отримати публічне фінансування. З протилежного боку, політикам необхідно виплекати зростаючу та диверсифіковану галузь, і навіть якщо швидкість є важливою, встановлення бар'єру "занадто малий, щоб конкурувати", який би обмежив коло фінансування великими гравцями, гальмував би інновації та розділив би післявоєнне відновлення на жменьку «великих та вгодованих» переможців, які відокремлюють себе від натхненних початківців, які ніколи не досягнуть видимості чи масштабності.

## Е. Розмаїтість та соціальна суміш громади

- 3.24. Побудувати житло легше, ніж залучити довгострокових роботодавців: там, де інвестор бажає розпочати або відновити виробництво на значущому виробництві, він має отримати всю необхідну державну підтримку у вигляді інфраструктури, тобто реконструкцію або модернізацію інфраструктури має бути пріоритетом у місцинах, де роботодавці розширюють свою діяльність. Менше з тим, наскільки можливо, жодна громада не повинна повністю залежати від одного великого приватного роботодавця, а ті міста, які до війни були вузькопрофільними, повинні свідомо диверсифікуватися настільки, наскільки це можливо. Оскільки жоден проєкт доступного житла не може покрити витрати на створення власної інфраструктури з нуля, ці інфраструктурні проєкти, ініційовані роботодавцями, можуть підштовхнути реалізацію проєктів доступного житла. Водночас, якщо створено нові робочі місця, а землекористування та зростання міст залишено повністю на відкуп ринкових сил, доступне житло витіснять з кращих районів ціною, і воно переміститься на околиці. В підсумку нова громада матиме анклав з високими доходами та сусідні економічно ізольовані райони з низькими доходами. З цієї причини доступність треба свідомо домішувати від початку реконструкції житла.
- 3.25. Ключовим результатом політики доступності житла буде створення розмаїтих громад, в яких, наскільки це можливо, такі чинники як вік, стать, дохід та тип домогосподарства відображають суспільство. Політику слід спрямувати на уникнення утворень на кшталт одноманітного "шахтарського містечка", де 90% мешканців працюють на одного роботодавця, а коли спадщину таких міст переплановують, пріоритетом має бути економічна диверсифікація.
- 3.26. Аби доступність житла стала часткою національного економічного відновлення, таке житло не завжди зможе будуватися там, де земля є найдешевшою. Задля уникнення вузьких місць найманої праці, доступне житло, можливо, доведеться будувати і там, де ціни на землю зростають через конкуруючі види користування, щоб розподілити землю між різними джерелами доходів.
- 3.27. Європейські програми доступності житла мають вирішальне значення для задоволення житлових потреб економічно неактивного населення. Проте на ранніх етапах реконструкції буде розмін економічних та соціальних цілей, про який урядові треба буде домовлятися.
- 3.28. Уряд так само має визначити роль доступності житла у підтримці ветеранів (яких, кого звільнено з військової служби, так і тих, хто робитиме кар'єру військового). Ясно, що ветерани, які страждають на фізичні або психічні розлади здоров'я, певно потребуватимуть доступного житла. Проте, аби уникнути несприятливого середовища, програми повинні прагнути інтегрувати таке житло, наскільки можливо, в ширші спільноти. Професійне навчання та підтримка послугами можуть вимагати поєднання із наданням житла, якщо потрібна реінтеграція в ринок праці.

## F. Культурна спадщина та особливості планування

- 3.29. Існують важливі питання, які необхідно вирішити щодо майбутнього планування міст України. Хоча найбільш економічно ефективним, як на вартість життєвого циклу, може бути знесення багатьох споруд історичної забудови й відбудова нових споруд на тому самому майданчику, багато інших будинків є культурним та соціальним активом, збереження якого має потужну символічну цінність для мотивації людей повернутися, відбудувати та віджити своє місто. Нова мережа вулиць могла б бути небажаною для попередніх мешканців, бо вона не відповідає моделям їхнього бізнесу.
- 3.30. Подібно цьому, практика створення доступного житла швидко і відносно дешево через багатоповерхові корпуси після 1945 року цілком могла закладати підвалину майбутніх суспільних проблем. Британія та Франція, якщо згадати дві країни, зрештою, зносили тузні таких багатоповерхових корпусів, які стали самотніми осередками нещастя.
- 3.31. Недобудовані об'єкти нерухомості або ті, які було частково випродано до війни та в яких мають багато невипроданих порожніх квартир, потенційно може бути "викуплено в доступність" за допомогою належних цінових знижок та регульованих угод.
- 3.32. Створення громадського простору посеред висоток міського життя може потребувати певних видатків наперед, але в довгостроковій перспективі це створює кращі, придатніші для життя й життєздатніші міста та мешканців.
- 3.33. Місцеві знання та залученість мешканців є вкрай важливими. Територіальні громади матимуть ключову роль у визначенні розподілу, проектування тощо – щодо доступного житла на задоволення власних потреб.

## G. Міркування техніки

- 3.34. Нове доступне житло не повинно бути тимчасовим будівництвом. Хоча існує сильна тенденція до використання "контейнерів" одразу, оскільки їх можна хутко завезти, тимчасове житло швидко трансформується в постійне, особливо якщо це перетворення полегшує політичний тиск з пошуку обіцяного розв'язку щодо заміни житла. У Сполученому Королівстві, наприклад, кілька тимчасових після Другої світової війни будинків заводського виготовлення все ще використовують - 65 років після закінчення терміну їхньої прогнозованої експлуатації. Доступне житло має бути довговічним для поколінь мешканців.
- 3.35. У більшості випадків, залишки підземних інженерних мереж (каналізація, газ, вода тощо) дешевше відремонтувати, ніж повністю замінити. Це робить реконструкцію наявної забудови, зрештою, дешевшою.

- 3.36. Наскільки місце розташування є незмінним, погане початкове будівництво є майже настільки ж незмінним. Неякісні будівки не можна згодом зробити якісним житлом за притомну ціну, отже, скорочення видатків на нове будівництво доступного житла в кінцевому підсумку буде марною тратою ресурсів, що зробить набагато більшим рахунок за житло, який майбутнім урядам доведеться сплачувати.
- 3.37. Ефективність та темп можна підвищити, якщо існують дещо гнучкі, але завершені плани для доступних будинків/ мікрорайонів. Схожим чином, звернення до єдиного вікна для суспільно дорогого процесу технічних дозволів має відбуватися лише єдиний раз.
- 3.38. Будівельні матеріали можуть бути вузьким місцем під час реконструкції, особливо якщо надто багато проектів розпочинають водночас. Наслідками цього може бути інфляція видатків (на робочу силу та матеріали), незавершене будівництво, що затьмарює ландшафт та відлякує інвестиції. Частково цю проблему можна вирішити шляхом належного регулювання ринку будівельних матеріалів. Проте послідовність стає необхідністю, а децентралізація потужностей виробництва чи генерації електроенергії буде частиною "гартування економіки" як супроти ринкових сил, так і проти потенційних майбутніх агресорів. Подібно ж, вітчизняні технологічне виробництво чи видобуток ключових копалин, руди та джерела енергії даватимуть переваги як в економіці, так і в національній безпеці.

#### Н. Поступовість

- 3.39. Швидкість є вирішальною. Проте, маючи різні обмеження, оптимальний розв'язок передбачає етапність. Наприклад, необхідність уникнути нестримної будівельної інфляції, про яку йшлося вище, передбачає координацію дій центрального уряду з визначення пріоритетності проектів реконструкції та їх ув'язки з ремонтом інфраструктури. Але прозорість не повинна бути ворогом швидкості: відмова від прозорих і конкурентних публічних закупівель через електронні платформи (наприклад, Prozorro) може призвести до повернення до часів закупівель через "улюбленців" чи інсайдерські схеми, що призведе до вищих цін або гіршої якості. Прозорість також допомагає зменшити ризик нескінченних поборів чи судочинства, які в інших країнах вагомо спізнали ключову відбудову міста, а де-не-де їх повністю зірвали.
- 3.40. Право на доступне житло, можливо, доведеться розширювати поступово. Деякі групи можуть мати політичний пріоритет (наприклад, ветерани). Інших можна винагородити потреби економіки (наприклад, ключових працівників). Є економічна логіка, яка вказує на те, що програма доступності житла мусить зробити якомога більший внесок у відновлення економіки.

## 4. Межі впливу політики доступності житла

### А. Зовнішні чинники: обставини здебільшого поза контролем України

- 4.1. Де українці оберуть жити після війни, та, отже, де потрібно збудувати доступне житло, є значною мірою зовнішнім чинником поза контролем з боку уряду. Проте уряд може впливати на *економічні складники* (маржинальність) рішень населення.
- 4.2. *Загалом*, просторовий розподіл населення є, по суті, зовнішнім чинником. Інфраструктура наявна, така як річкові переправи, порти, прикордонні міста, не може рухатися, й, отже, визначатиме місця, де потрібно здійснити інвестицію. Рух населення також значною мірою є зовнішнім - особливо якби право на вільне пересування за статтею 21 ЄС<sup>10</sup> застосовували до українців у майбутньому, коли Україну буде прийнято до ЄС. Навпаки, із припиненням війни потік біженців до України (хоч не конче до своїх довоєнних домівок) стрімко зросте. Посередниками в цьому процесі будуть зима й здатність України приймати біженців.
- 4.3. Будівельні потужності також є, напевне, зовнішніми в короткостроковій перспективі, але за міжнародної допомоги та із підготовкою працівників різного фаху, спроможність можна значно збільшити.

### В. Внутрішні рушії: чинники чутливіші до впливу

- 4.4. Незважаючи на вагу зазначених чинників, центральний уряд може вплинути на те, де і коли може виникати потреба в доступному житлі.
- 4.5. На міграцію, як зовнішню, так і внутрішню, можна вплинути за допомогою послідовної та добре публічно обговореної політики (наприклад, гідних віри обіцянок, які виконуються), а також, мабуть, фінансовими стимулами. Свою роль також відіграватиме наявність житла.
- 4.6. Певні варіанти політики в галузях, далеких від забезпечення житлом, можуть ґрунтовно змінити розміщення населення на мікрорівні. Рішення про розміщення нових військових баз чи про місце видобутку корисних копалин визначатимуть, де виникне потреба в житлі.
- 4.7. Те саме стосується рішень щодо транспортної інфраструктури. Наприклад, будівництво швидкісних маршрутів з'єднання Києва зі Львовом та Одесою віддасть абсолютну економічну перевагу поєднаним локаціям, особливо якщо буде покращено доступ до європейських ринків. В той самий спосіб, зміна конфігурації

---

<sup>10</sup> Потенційний деструктивний вплив від мільйонів українців, спроможних вільно подорожувати та працювати скрізь в ЄС, на економіку України, а в певних випадках, і на економіку інших європейських країн, міг би відкласти членство України, але на нього так само можна вплинути: скоро надати Україні членство та відстрочити дату набуття чинності для України статті 21Т.



української залізничної системи відповідно до європейських стандартів (насамперед, зменшення ширини колії) створить ієрархію економічних переваг між містами, що матиме вплив на запит(и) житла. Чи використовують доступне житло для задоволення потреб у зростаючих населених пунктах, чи то для розвитку територій в економічній скруті - це політичний вибір.

- 4.8. Внутрішня політика України неминуче відіграватиме роль у розподілі ресурсів - на відбудову пошкоджених міст або розширення неушкоджених міст. Окрім гуманітарних та політичних міркувань відносно допомоги тим, хто найбільше постраждав від війни, цей вибір розподілу ресурсів має політичну сутність та до певної міри нульову суму. Досвід возз'єднання Німеччини не завжди був позитивним у цьому вимірі, але не враховувати очікування мешканців щодо місця їхнього замешкання може бути проблематичним (наприклад, з точки зору соціальної згуртованості).
- 4.9. За нормальних умов, будівництво житла в містах значною мірою є проблемою координації та суміщення в просторі з іншими ініціативами побудови міського середовища. Робочі місця, інфраструктура (включаючи енергетику, освіту та охорону здоров'я) та робоча сила мають бути поєднані як якісно, так і кількісно. Імовірно, робочі місця є дещо "важливішими", але робоча сила та інфраструктура є взаємозалежними - житло є місцем, куди працівники йдуть спати вночі - і жоден з цих рушіїв не є зовнішнім відносно іншого. Існує чимало шляхів, щоб полегшити цю координацію та, ймовірно, Україні варто експериментувати з кількома варіантами. Однією з можливостей може бути створення рад регіонального розвитку на основі прозорих угод і взаємної підзвітності. Обов'язки та заохочення для роботодавців і фінансових установ присвячувати доступності житла частину своєї діяльності також зможуть отримати схожий ефект. Цьому сприятиме завершення реформи з децентралізації: що більше громада зможе діяти як фінансово автономний суб'єкт, що включає власні джерела доходів, бюджетну підзвітність та доступ до ринків капіталу, то більшою буде довіра до громади, її ефективність та демократична відповідальність.
- 4.10. Динаміка світових цін на виробничі ресурси задаватиме тон. Проте ринок будівельних матеріалів має бути притомно скеровано та врегульовано, щоб житло та будівництво зробили ефективні внески у ширше відновлення та оновлення міст.

## 5. Певні суперечності цілей і доповнюваності

- 5.1. Не оминати звичайний трикутник суперечностей *"швидко, добре чи дешево"* через що ефективна політика муситиме узгоджувати між собою характеристики найліпших практик.
  - Добре змислені та деталізовані плани не може бути створено швидко. Обставини можуть (і будуть) змінюватися. Отже, плани має бути скориговано, а це не можна зробити швидко ще й з достатніми деталями. Планування має початися з індивідуально спланованих розв'язків, заснованих на передовому міжнародному досвіді, відтак кілька експериментальних проєктів водночас у декількох громадах, а тоді - як обмін ідеями між учасниками, так і певний розподіл вільних ресурсів на конкурсних засадах.
- 5.2. Міжнародні донори, ймовірно, віддадуть перевагу високоякісним проєктам реконструкції (нааявної забудови) із найпрогресивнішими містопланувальними рішеннями. Це зменшує конфлікт між технічною ефективністю та відповідністю міжнародним вимогам. Те ж саме стосується прозорості та боротьби з корупцією.
- 5.3. Може виникнути політична напруга, наприклад, щодо пріоритетності житла для різних суспільних груп (особливо якщо буде тиск якнайшвидше повернути біженців додому). Так само, потрібно буде знайти баланс преференцій для вітчизняних та іноземних інвесторів/ будівельних компаній. Ці питання є політично притомними у кожній країні, області чи столичному регіоні, але деякі групи (наприклад, ветерани, люди похилого віку) повинні мати однакове визначення в межах усієї нації.
- 5.4. Необхідність заселення такої великої кількості людей означає, що потрібні будуть певні компроміси. "Найкраще - ворог гарному": розробка та впровадження розв'язків на основі "найкращих практик" з урахуванням місцевих обставин вимагатиме занадто багато місцевих деталей, занадто багато аналітичного потенціалу та займе занадто багато часу, особливо з огляду на те, що обставини в Україні є безпрецедентними у світі. Будуть потрібні більш загальні та гнучкі рішення, які все ж таки *відповідатимуть передовому досвіду*, за умови регулярного та відвертого обміну думками між учасниками та потенціалу для швидкої еволюції.
- 5.5. «Зелені» технології можуть додати цінність у собівартості життєвого циклу, якщо врахувати фінансові стимули (наприклад, "зелені" кредити від європейських країн) та поточні заощадження (наприклад, нижча вартість енергії, довший термін експлуатації), а також якщо інфляцію та вартість запозичень в країні буде знижено до рівня розвинених націй.

## 6. Можливі підходи до прискорення створення доступного житла

- 6.1. Створення доступності житла буде складним багатогранним завданням. Чимало видів діяльності можна було б, та, ймовірно, варто, розпочати одночасно, щоб створити імпульс, як показано нижче.
- 6.2. Необхідно розробити ряд базових (перед впливом політики) сценаріїв просторового розподілу населення та робочих місць на найближчі роки. На основі цих сценаріїв можна оцінити мінімальну кількість доступного житла, необхідну тим чи іншим містам. Якщо результат найреалістичніших базових сценаріїв виявиться небажаним, то наступним кроком треба з'ясувати ширші цілі публічної політики.
- 6.3. На основі положень цього документу має бути встановлено принципи та процедури, які визначатимуть умови, коли і де можна розпочинати реалізацію певної форми проєкту доступного житла. Необхідно враховувати такі принципи та процедури:
  - суспільно слухний розподіл ресурсів
  - оптимальна послідовність
  - залучення місцевої інформації до процесу ухвалення рішень
  - обмеженість матеріального та трудового потенціалу будівельного ринку
- 6.4. Під оглядом практики, групам експертів (архітекторів, містобудівників, соціологів тощо) було б варто розробити "готові" шаблони для різних масштабів доступного житла. Наприклад, можна розробити 10 різних шаблонів для об'єктів на 10-50 домогосподарств, стільки ж для 50-300 домогосподарств, а потім модульні підходи до генеральних планів для громад, що включають кілька об'єктів нерухомості та кілька видів користування. Кожен план повинен бути гнучким на угоду конкретним місцевим обставинам. Плани варто доопрацьовувати разом з відповідними ліцензійними та регуляторними органами задля прискорення реалізації.

Плани мали б врахувати:

  - найсучасніші принципи міського планування та
  - типові побажання міжнародних донорів
- 6.5. Слід розробити невелику кількість юридичних-фінансових-управлінських моделей з (майже) готовими примірними/ типовими договорами, які відповідають регуляторним вимогам та мають засади провідних галузевих прикладів, таких як FIDIC. Вони позбавили б учасників необхідності виснажливих переговорів (із тривалим залученням коштовних консультантів), коли громади хотіли б розпочати проєкт доступного житла (за схвалення національного уряду), який відповідав би одному з шаблонів.

Юридичні-фінансові-управлінські моделі має бути розроблено у трьох різних царинах, або

- надати стимули усім учасникам
- розподілити ризики у такий спосіб, щоб захистити фіскальну стійкість
- запобігти корупції.

6.6. Концептуально, поділ проблеми на три складові царини має кілька переваг, принаймні для дизайну програми:

- Спростить обговорення, коли зав'яже кілька проблем в оберемок відповідної царини
- Дозволить паралельний поступ
- Спрямує політичну дискусію по темах, які могли б мати різну швидкість поступу.

Можливо навіть, що такий модульний підхід дозволить розпочати малі та середні пілотні проекти ще до "закінчення війни" без потреби остаточного політичного рішення щодо загальної форми програми. Це дозволить засвоїти уроки та налаштувати "готові" рішення до того, як буде натиснуто педаль із прискорення перебудови країни, щойно настане мир.

## 7. Висновки

- 7.1. Виклики у забезпеченні житлом (як доступним, так і ринковим) в Україні є величезними, але їх можна подолати.
- 7.2. Багато чинників є зовнішніми і визначатимуть контекст створення доступного житла. Однак Україна має можливість багато чого визначити щодо частки та розподілу доступного житла найближчими роками.
- 7.3. Реалізація успішної політики доступності житла вимагатиме прийняття ключових принципів, таких як:
  - компроміси будуть необхідними, наприклад, рушієм для перетравлювання земельних ділянок із наявною забудовою та без неї буде тиск чинників, таких як час та гроші;
  - політика доступності житла не зможе вирішити всі питання, наприклад, де саме люди хочуть жити чи бізнес хоче інвестувати.
- 7.4. Урядові необхідно вже зараз закладати підвалини для динамічного сектору доступного житла. Ключові ознаки політики доступності житла могли б включати опрацювання:
  - набору сценаріїв для повоєнного розподілу населення (репатріанти, ВПО та новий приріст населення);
  - інструментарію готових варіантів для різного масштабу будівництва доступного житла, включно з аспектами урядування та технічних параметрів;
  - пілотні запуски варіантів;
  - поділ проблем деталізації на відповідні групи компонентів для забезпечення паралельної обробки.
- 7.5. Доступне житло є місцем, куди йдуть спати працівники необхідних професій; це місце, де зростає наступне покоління лідерів, і це там, де покоління героїв насолоджується перевагами миру і, зрештою, щасливим відходом на пенсію. Доступність житла має критичне значення для реконструкції та модернізації житлового фонду, економіки та, власне, суспільства України. Щоб це сталося, політики доступності житла має бути впроваджено на національному та місцевому рівнях ще до "закінчення" війни.