

СТАН, ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЗАСАД СТАЛОГО РОЗВИТКУ ЖИТЛОВОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ

Анотація

В умовах соціально спрямованої економіки основною метою функціонування житлової сфери має стати формування інтегрованого простору, що забезпечував би якісні та гідні умови для життя і розвитку особи та суспільства. Намагання вирішити питання розвитку галузі в рамках організаційно-управлінської структури що була отримана в спадок від колишнього СРСР, не призвели до успіху. Необхідність інтеграції в європейський соціальний простір вимагає оновлення методологічних підходів до вибудовування політики у житловій та житлово-комунальній сфері з орієнтиром на підвищення якості життєвого середовища та умов життя населення. Досвід втілення житлової та житлово-комунальної політики в зарубіжних країнах демонструє, що найбільш перспективною основою створення принципово нової концепції розвитку житлової та житлово-комунальної сфери є підхід, що сформувався на базі концепції сталого розвитку та відображається в цілях забезпечення сталого розвитку міст та громад. Поштовхом для переходу до принципово нової концепції розвитку житлової сфери повинні стати розгляд та затвердження Стратегії сталого розвитку України, що дозволить застосувати загальноєвропейський підхід до управління та розбудови житлової сфери, забезпечить інтеграцію успішних механізмів розвитку та ефективну співпрацю українських та європейських громад. Інструментом реалізації Цілі сталого розвитку міст та громад Стратегії сталого розвитку може стати Стратегія розвитку житлової сфери, розроблена із залученням відповідних державних органів та профільних науково-аналітичних центрів, яка б в коротко-, середньо- та довгостроковій перспективі визначала цілі розвитку житлової сфери та механізми їх досягнення з метою забезпечення функціонування житлової сфери України як цілісної системи (екосистеми), що забезпечує формування якісного та безпечного простору життєзабезпечення соціуму.

СТАН, ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЗАСАД СТАЛОГО РОЗВИТКУ ЖИТЛОВОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ

Вибір європейських соціальних цінностей в якості орієнтирів розвитку спонукає визначити основною метою реформ у житловій сфері формування інтегрованого простору, що забезпечував би якісні та гідні умови для життя і розвитку особи та суспільства. Україні у спадок від колишнього СРСР перейшла організація галузі ЖКГ, що досить успішно вирішувала відповідні питання в умовах тоталітарної держави та планово-адміністративного управління. Сьогодні залишкові форми згаданої системи збережені та використовуються на користь приватним інтересам, що не відповідає європейським стандартам демократії, відкритості та соціальної інклюзії. Завданнями реформ мають стати модернізація організаційних та господарських форм житлово-комунального господарства і його гармонізація із соціальними потребами населення шляхом формування колективних демократичних механізмів забезпечення умов спільного проживання у межах локального житлового простору.

Намагання вирішити питання розвитку галузі в рамках організаційно-управлінської структури що зберігалася, не привели до успіху. У 2006 році було прийнято Рішення Ради національної безпеки і оборони, в якому було відзначено системний характер загроз національній безпеці в економічній, соціальній та екологічній сферах, що пов'язано з погіршенням ситуації у сфері житлово-комунального господарства, а також запроваджувався комплекс заходів, спрямованих на реформування сфери ЖКГ. Проте протягом наступних років суттєвих зрушень в управлінні цією сферою не відбулося, і більшість поставлених завдань, зокрема, підготовка проекту нового Житлового кодексу, не було виконано.

Ще однією масштабною спробою реформ у ЖКГ було прийняття «Загальнодержавної програми реформування та розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки», яка також не принесла

відчутних результатів внаслідок постійного недофінансування та невиконання передбачених заходів. Зауважимо, що саме цією програмою був запроваджений механізм створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, що мав удосконалити систему управління, фінансування та ефективної експлуатації й утримання спільного майна та активізувати соціальну активність мешканців. Проте накопичена розбалансованість всіх елементів галузі не дозволила йому посісти гідне місце в системі управління.

Подальші кроки щодо модернізації всіх складових житлової сфери, відобразилися в Законах України «Про деякі особливості здійснення права власності в багатоквартирних будинках», «Про житлово-комунальні послуги». Проте аналіз пропонованих ними змін не дозволяє вважати останні реформами. Про недостатню ефективність заходів щодо реформування свідчить у перелік проблем галузі, визначених у Концепції розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві (Розпорядження Кабміну №1184-р від 16.06.2009):

- невідповідність відносин у сфері житлово-комунального господарства змінам в економіці держави та відсутність їх інтегрованості в систему ринкових відносин;
- енергетична неефективність житлового фонду та комунальної інфраструктури, високий рівень зношення мереж та обладнання, що використовуються для надання житлово-комунальних послуг;
- недосконалість системи державного регулювання на ринках природних монополій у сфері централізованого тепло- і водопостачання та водовідведення; відсутність системи економічної мотивації ефективного управління підприємствами житлово-комунального господарства і житловими будинками через гальмування запровадження нових відносин на ринку житлово-комунальних послуг;

- штучна монополізація діяльності у сфері надання житлово-комунальних послуг і, як наслідок, неспроможність населення та держави впливати на їх якість;
- нерозвиненість сучасних форм ефективного управління житлом і підприємствами житлово-комунального господарства.

Необхідно відмітити, що згадана Концепція стала першою спробою розуміння житлово-комунального господарства як такого, що забезпечувало б створення інтегрованого простору соціуму життєзабезпечення. На жаль, саме ці положення концепції не знайшли подальшого розвитку.

Необхідність інтеграції в європейський соціальний простір вимагає оновлення методологічних підходів до вибудовування політики у житловій та житлово-комунальній сфері з орієнтиром на підвищення якості життєвого середовища та умов життя населення. Системні перетворення в усіх сферах життя українського суспільства суттєво змінюють схему розселення на території країни. Масове закриття містоутворюючих підприємств у період спаду економіки призвело до занепаду численних невеликих міст та містечок, спричинило негативний вплив на локальні ринки праці, підсилило дисбаланс в розселенні та навантаженні на інфраструктуру. Наслідками таких змін є стрімке зростання забудови у великих містах, розростання самих міст за рахунок сателітів та, разом з цим, загострення проблеми достатнього та якісного інфраструктурного супроводу житлової забудови. Актуалізується проблема задоволення потреби в якісному житлі та в отриманні послуг, що своїм якісним та кількісним складом задовольняли б потребу в безпечному, здоровому та гармонійному житловому середовищі. Натомість зусилля держави обмежені, як правило, збереженням наявного житлового фонду та підтриманням функціонування неефективної житлово-комунальної інфраструктури. Участь приватних інвесторів (девелоперів) також обмежувалась збільшенням площі житлового фонду без системної вибудови якісного середовища проживання.

Досвід втілення житлової та житлово-комунальної політики в зарубіжних країнах демонструє, що найбільш перспективною основою створення принципово нової концепції розвитку житлової та житлово-комунальної сфери є підхід, що сформувався на базі затверджених 2015 року на саміті ООН «Цілей сталого розвитку 2016-2030». Зокрема Ціль 11 визначає сталий розвиток міст та громад і декларує забезпечення доступу до гідного та безпечного житла, транспортних систем, забезпечення стійкого планування, збереження культурної спадщини, успішного запобігання надзвичайним ситуаціям, зменшення негативного екологічного впливу та забезпечення доступу до зелених зон та визначає принципи застосування концепції сталого розвитку для забудованих територій.

На міжнародному рівні осучаснення концепції житлової політики для населених пунктів, було виражено у Лейпцизькій хартії «Міста Європи на шляху сталого розвитку» (2016 р.), відповідно до якої держави-учасниці беруть на себе зобов'язання зокрема і «сприяти збалансованому просторовому розвитку на базі європейської поліцентричної системи міст».

Хартія пропонує наступні стратегічні дії:

- створення та утримання якісних публічних зон, що передбачає планування за принципом «будівельної культури» як сукупності всіх культурних, економічних, технічних, соціальних і екологічних аспектів, що впливають на якість планування і будівництва;

- модернізація мереж інфраструктури і підвищення енергоефективності, що включає надійні і легкодоступні транспортні системи; вдосконалення технічної інфраструктури з метою її спроможності до забезпечення високої якості життя в майбутньому; покращену енергоефективність будівель; а також забезпечення компактної структури поселення шляхом застосування сучасних технологій інформації та комунікації в галузі освіти, ринку праці, соціальних послуг, служб охорони здоров'я, безпеки та «електронного урядування»;

- активна політика інновацій та освіти, що сприятиме підвищенню конкурентоспроможності та зростання, а також вирівнюванню диспропорцій у межах міських районів і між ними.

Певною мірою ідеї Хартії були враховані у Національній доповіді «Цілі сталого розвитку: Україна», представленій восени 2017. У ній на основі адаптації глобальних цілей до специфіки національного розвитку було сформульовано 86 завдань розвитку та 172 показники для моніторингу їх виконання. Зокрема, для забезпечення досягнення сталого розвитку міст та громад передбачається реалізація наступних завдань:

- забезпечити доступність житла;
- забезпечити розвиток поселень і територій виключно на засадах комплексного планування та управління за участю громадськості;
- забезпечити збереження культурної і природної спадщини із залученням приватного сектору;
- забезпечити своєчасне оповіщення населення про надзвичайні ситуації з використанням інноваційних технологій;
- зменшити негативний вплив забруднюючих речовин, у т.ч. на довкілля міст, зокрема, шляхом використання інноваційних технологій;
- забезпечити розробку і реалізацію стратегій місцевого розвитку, спрямованих на економічне зростання, створення робочих місць, розвиток туризму, рекреації, місцевої культури і виробництво місцевої продукції.

На заваді реалізації цих завдань в Україні стоїть невирішеність питання щодо прав та обов'язків суб'єктів житлової сфери. Зокрема, функціонування різних форм об'єднань співвласників забезпечує ефективне керування будинками, проте не вирішує питання ефективного функціонування та розвитку належної комунальної і, тим більше, соціальної інфраструктури. У новостворюваних поселеннях суттєвим обмежуючим чинником є відсутність оновленої нормативної бази, що забезпечувала б створення сучасного середовища проживання. Існуючі Державні будівельні норми (ДБН) у більшості своїй є морально застарілими і потребують перегляду та

доповнення. Зауважимо, що Угода про асоціацію з ЄС, передбачає гармонізацію галузевого законодавства і в частині технічного регулювання, а отже створює нормативно-правове підґрунтя для вдосконалення житлової політики.

До прикладу, ДБН «Планування і забудова територій», розроблені на заміну ДБН 360-92 «Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень» та ряду інших, передбачають положення, що є відображенням принципів сталого розвитку поселень (зонування територій населених пунктів (функціональне, будівельне, ландшафтне); граничний відсоток забудови земельних ділянок багатоквартирного житла; врегулювання особливостей організації житлової забудови кварталами 2-5 га; використання у житловій забудові вбудовано–прибудованих дошкільних навчальних закладів; можливість змішаної забудови у складі ділових, навчальних закладів, житла, торгівлі).

Суттєвим обмежуючим фактором є і відсутність механізмів державно-приватного партнерства у сфері будівництва та реконструкції житла. Припинення механізму дольової участі фізичних осіб не виконало завдання захисту від будівельних афер, проте позбавило людей можливості будувати житло кооперативним методом та впливати на комплектність, вартість та якість житла.

Зауважимо, що побудова поселень за новими принципами дозволить поступово вирішити найгостріші та найбільш резонансні питання вартості ресурсів та тарифів на надання послуг житлово-комунального господарства завдяки використанню найбільш доцільних та доступних джерел ресурсів та зниженню потреби в них завдяки підвищенню енергоощадності будівель та модернізації технічної інфраструктури та розширенню управлінських можливостей органів місцевого самоврядування.

Висновки та рекомендації

Успішна державна політика в житловій та житлово-комунальній сфері повинна привести до формування якісно нового середовища проживання та підвищення якості життя населення. Основним завданням для підготовки реформи житлово-комунального господарства країни та переходу до принципово нової концепції розвитку житлової та житлово-комунальної сфери повинні стати розгляд та затвердження **Верховною Радою України** нової Стратегії сталого розвитку України (проект Закону про Стратегію сталого розвитку України до 2030 року № 9015 від 07.08.2018 перебуває на розгляді в Верховній Раді України), що дозволить застосувати загальноєвропейський підхід до управління та розбудови житлової сфери, забезпечить інтеграцію успішних механізмів розвитку та ефективну співпрацю українських та європейських громад.

Інструментом реалізації Цілі сталого розвитку міст та громад Стратегії сталого розвитку може стати Стратегія розвитку комунально-житлової сфери, розроблена із залученням відповідних державних органів та профільних науково-аналітичних центрів. У рамках розробки стратегії необхідно передбачити:

- у короткостроковій перспективі: гармонізацію законодавчої бази галузі з законодавством ЄС, удосконалення та оновлення нормативно-правової бази з метою забезпечення її спроможності регулювати розвиток житлової сфери за принципами сталого розвитку;

- перехід до практики планування розвитку міст та громад на основі виключно визнаних громадою стратегій розвитку;

- визначення напрямку розвитку та джерел ресурсного забезпечення житлової сфери регіонів України з урахуванням регіональних соціальних, природничих та економічних особливостей;

- вивчення, адаптацію до умов України європейського досвіду управління житловою сферою (особливо в питанні муніципального

управління на різному рівні) та реалізацію пілотних проектів щодо застосування такого досвіду в громадах;

- у середньостроковій перспективі: реформування ринку будівельних та житлово-комунальних послуг із застосуванням інноваційних технологій виробництва та менеджменту;

- приведення Генеральних планів розвитку міст у відповідність до вимог сучасності та потреб соціально-економічного розвитку;

- формування ринків житла (соціального, орендного, тощо) та житлово-комунальних послуг;

- удосконалення системи інвестування в житлову сферу для забезпечення доступності житла;

- підвищення енергоефективності житлової сфери, наближення показників її якості та безпеки до європейських норм;

- у довгостроковій перспективі: забезпечення функціонування житлової сфери України як цілісної системи (екосистеми), що забезпечує формування якісного та безпечного простору життєзабезпечення соціуму.

Поряд із вирішенням стратегічних завдань реформування житлової сфери, необхідно вдосконалювати механізми, що забезпечують поточне функціонування галузі:

- в умовах перебудови системи управління житловими будинками актуалізується питання нестачі професійних кадрів для менеджменту галузі. Тому **Міністерству освіти та науки** необхідно забезпечити умови для якісної професійної підготовки достатньої кількості фахівців з управління багатоквартирними будинками (управителів), спеціалістів із забезпечення безпеки життєдіяльності, енергоаудиторів тощо, що дозволить сформувати ринок надавачів послуг у сфері управління житлово-комунальним господарством.

- особливо гостро сьогодні постає питання тарифів на послуги житлово-комунального господарства, зростання вартості яких пов'язано, насамперед, зі зростанням вартості енергетичних ресурсів. Тому необхідним є проведення

збалансованої політики, спрямованої насамперед на підвищення енергоефективності житлового господарства, підвищення ресурсної автономності та варіативності енергетичного забезпечення домогосподарств. Вирішення цього завдання потребує активізації діяльності **Державного агентства з енергоефективності та енергозбереження України** та прискорення початку функціонування **Фонду енергоефективності** з метою реалізації цілей, задекларованих Директивою 2012/27/UE про енергоефективність. Крім того, необхідною є співпраця згаданих інституцій з **Міністерством соціальної політики** для забезпечення поступового перенаправлення та реінвестування коштів, що сьогодні спрямовуються на субсидування населення на термомодернізацію, що, насамперед, передбачає підвищення рівня поінформованості населення у сфері енергозбереження та енергоефективності.

Якушенко Л.М.
відділ соціальної безпеки
Національний інститут стратегічних досліджень
грудень 2018 р