



Аналітична записка
 Серія ««Соціальна політика»», № 3, 2019

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ТА ТЕХНОЛОГІЧНІ ІНСТРУМЕНТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ

Л. М. Якушенко, головний консультант
 відділу соціальної політики
 Національного інституту стратегічних досліджень

В аналітичній записці розглядається сучасний стан житлового господарства, визначаються актуальні виклики та вказуються першочергові кроки щодо підвищення ефективності державної житлової політики. Виділяються дві найактуальніші проблеми, що потребують пошуку рішень на рівні держави: формування ефективного власника житла в контексті управління старим житловим фондом та проблема техногенної безпеки в житлово-комунальному господарстві. Для підвищення ефективності державної житлової політики пропонується здійснити низку першочергових кроків: створити контролюючу структуру, до повноважень якої має входити регулювання відносин між власниками житла та надавачами житлово-комунальних послуг; провести інвентаризацію наявного житлового фонду, створити за її результатами електронний реєстр паспортів будинків, що має стати платформою для розробки та прийняття рішень щодо управління житловим фондом; унормувати процес управління в будинках старого житлового фонду, визначити участь держави в управлінні багатоквартирними будинками; проводити активну просвітницьку роботу, спрямовану на формування ефективного власника житла та створення якісного та безпечного простору життєдіяльності; сприяти впровадженню інноваційних технологічних рішень у сфері виробництва та постачання послуг житлово-комунального господарства та комплексного розвитку житлово-комунальної сфери населеного пункту; модернізувати державні норми та стандарти щодо забезпечення прийняттого рівня безпеки об'єктів житлового господарства та санітарно-епідеміологічного благополуччя населення.

Висновки та рекомендації

Дієвість державної житлової політики є важливим чинником впливу на якість життя значної частини населення України. Ефективне управління житловим фондом та комунальною інфраструктурою, запровадження інноваційних технологічних рішень дозволять оптимізувати використання житлового фонду та надання житлово-комунальних послуг. Для забезпечення дієвості політики та досягнення задекларованих у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України цілей щодо житлового господарства необхідно:

1. Міністерству розвитку громад та територій України:

- шляхом доопрацювання та внесення на розгляд Верховної Ради України Проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного контролю (нагляду) у сфері житлово-комунального господарства» завершити роботу над створенням житлово-комунальної інспекції;

- переглянути умови та вимоги до отримання фінансування проектів з Державного фонду регіонального розвитку для забезпечення пріоритетності впровадження інноваційних технологічних рішень у сфері виробництва та постачання послуг житлово-комунального господарства та комплексного розвитку житлово-комунальної сфери населеного пункту;

- розробити Методику інвентаризації наявного житлового фонду з визначенням процедури проведення, переліку показників, стандартів, до яких має бути приведене модернізоване житло, та розробити проект типового електронного паспорту будинку;

- для унормування питання визначення участі держави, територіальної громади та громадян у процесі модернізації/реновації житлового фонду забезпечити розробку типового комплексу заходів щодо модернізації з врахуванням технологічних особливостей будинків різних серій та умов їх експлуатації.

2. Кабінету Міністрів України розробити Стратегію формування енергоефективного суспільства, яка б чітко визначала цілі, методи, шляхи та механізм поширення знань стосовно енергоефективності й енергозбереження серед громадян та інституцій країни з врахуванням регіональних особливостей та забезпечувала б неперервність формування енергоефективної свідомості протягом всього життя.

3. Органам місцевого самоврядування спільно з Державною службою з надзвичайних ситуацій посилити інформаційно-просвітницьку роботу з населенням щодо дотримання правил безпеки життєдіяльності та поведінки у надзвичайних ситуаціях при їх виникненні на об'єктах житлової сфери.

Зазначені рекомендації дозволять здійснити ряд першочергових кроків, результатом яких стане підвищення економічної захищеності домогосподарств та зниження соціальної напруженості в соціумі:

- провести інвентаризацію наявного житлового фонду, оцінити його технічний стан, відповідність вимогам безпеки життєдіяльності, енергоефективності та нормам ЄС до якості житла; за її результатами створити електронний реєстр паспортів будинків, що має стати платформою для розробки та прийняття рішень щодо управління житловим фондом;

- удосконалити процес управління в будинках старого житлового фонду, що характеризуються високим рівнем технологічної зношеності та низькою

фінансовою та організаційною спроможністю мешканців; визначити участь держави в управлінні багатоквартирними будинками; створити передумови для реалізації регіональних та місцевих програм модернізації/реновації старого житлового фонду;

- підвищити якість житлово-комунальних послуг та забезпечити ефективне використання ресурсів шляхом завершення роботи над створенням житлово-комунальної інспекції, як контролюючої структури, до повноважень якої має входити регулювання відносин між власниками житла та суб'єктами господарської діяльності в житловому господарстві;

- забезпечити проведення активної просвітницької роботи, спрямованої на формування ефективного власника житла та створення якісного та безпечного простору життєдіяльності;

- впроваджувати інноваційні технологічні рішення для підвищення енергозбереження у сфері виробництва та постачання послуг житлово-комунального господарства;

- продовжити роботу щодо приведення у відповідність з вимогами ЄС нормативної бази, що регулює технічні вимоги до будівель та послуг житлово-комунального господарства;

- модернізувати державні норми та стандарти щодо забезпечення прийняттого рівня безпеки та санітарно-епідеміологічного благополуччя населення.

Питання необхідності здійснення вищенаведених заходів актуалізується тим, що поточний стан житлової сфери в Україні обумовлює незадоволеність потреби у достатньому, безпечному та здоровому житлі значної частини населення, про що свідчить аналіз результатів вибіркового опитування домогосподарств України щодо самооцінки рівня їх матеріальної забезпеченості.

Серед опитаних лише 7,8 % оцінили свій фінансовий і матеріальний стан як достатній, при цьому про намір щодо спрямування коштів на поліпшення житлових умов у разі збільшення доходів зазначили 43,2 % респондентів¹. Показник перенаселеності житла для України перевищує 53 %², у той час як для сімей з дітьми він сягає 79 %.

На тлі цього спостерігається **поглиблення нерівності в забезпеченості житлом** як внаслідок непродуманого роздержавлення житлового фонду, так і через суттєве розшарування суспільства за рівнем доходів. **Посиленню напруженості на локальних ринках житла** та ускладненню формування державної політики у цій сфері сприяють неконтрольовані міграційні процеси, викликані урбанізацією, несприятливою економічною/екологічною ситуацією, а також збройним конфліктом внаслідок агресії Росії.

Головним чинником впливу на якість та комфортність житла стає моральна та фізична **застарілість житлового фонду та неспроможність чинного житлового господарства реагувати на соціально-економічну трансформацію суспільства.**

На **фінансову стійкість житлової сфери** впливають прорахунки в проведенні державної житлової політики (особливо в царині тарифікації послуг житлово-комунального господарства), що призвели до формування тенденції до використання частиною громадян системи соціального захисту як основного

¹ Витрати і ресурси домогосподарств України у IV кварталі 2018 року (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України) Статистичний бюлетень. Державна служба статистики України, 2019 рік. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2018/gdvvdg/vrduB_IVkv2018.zip

² Згідно методології ECSILK, особа живе в перенаселеному житлі у разі, якщо домогосподарство не має у своєму розпорядженні мінімум необхідних кімнат.

джерела доходів та до часткової втрати соціальної функції системою пілг та субсидій.

Успішне подолання цих викликів житловій політиці вимагає розробки комплексної Стратегії розвитку житлової сфери України, проте вже зараз на найвищому політичному рівня створюються передумови для підвищення ефективності державної політики. Зокрема, Програма діяльності Кабінету Міністрів України³ передбачає формування якісного і безпечного простору проживання з рівним доступом до достатніх та якісних комунальних послуг.

Аналіз даних Державної служби статистики, Міністерства розвитку громад та територій та Міністерства юстиції дозволяє виділити дві системні проблеми, що мають визначати головні напрями житлової політики.

1. Проблема формування ефективного власника житла в контексті управління старим житловим фондом. Загальна кількість житлових будинків в Україні – 9 154 372 одиниці, із них у сільській місцевості розміщені 5 832 272 одиниці. Багатоквартирних будинків в Україні – 180 456 одиниць (біля 2 % загальної кількості)⁴. З цієї кількості 30 188 (17 %) – будинки, в яких створено ОСББ, 66 869 (37 %) – будинки, що обслуговуються управителями/мешканцями самостійно або є кооперативами та 83 399 (46 % загальної кількості) – будинки, в яких форму управління не обрано⁵.

У програмах енергоефективності можуть брати участь багатоквартирні будинки, що визначилися з формою управління, тобто лише 54 % від загальної кількості. Водночас близько 90 % багатоповерхових будинків в Україні потребують термомодернізації, з них 70 % – це типові серії, зведені в роки індустріального будівництва (70-90 рр. ХХ ст.), відповідно до норм, що дозволяли втрати до 400 кВт·год/м²рік. Для порівняння: втрати в будинках, що проектується за оновленими нормами, складають 120-150 кВт·год/м²рік, тоді як стандартно спроектовані або термореконструйовані в західних країнах будівлі мають втрати на рівні 60-90 кВт·год/м²рік, а енергоефективні – 20-25 кВт·год/м²рік⁶.

Загалом першочергової термомодернізації потребують 18 140 будинків 1970-1980 рр. забудови (105,1 млн м²) та 22 270 будинків 1980-1990 рр. забудови (134,5 млн м²). Головною передумовою запуску програм модернізації є формування ефективного власника житла, але цей процес суттєво ускладнюють законодавчі неузгодженості (зокрема, дискусійне питання щодо суб'єкта проведення капітального ремонту в багатоповерхівках) та відсутність сформованої енергоефективної свідомості в суспільстві.

Термін експлуатації будинків забудови п'ятдесятих-вісімдесятих років ХХ ст. складає 50 років, а отже, майже 65 % житлового фонду потребують, як мінімум, капітального ремонту, а в більшості випадків – повної реконструкції та модернізації. Експерти оцінюють капітальний ремонт однієї п'ятиповерхівки-

³ Постанова КМУ від 29.09.2019 р. №849 «Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України». [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/849-2019-%D0%BF>

⁴ Житловий фонд за регіонами у 2018 р. Державна служба статистики України, [Електронний ресурс]. –Режим доступу: http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2019/zf/zhytl_fond/zhytlofond_zh%20reg_18.xls

⁵ Інформація про житловий фонд та управління ним в Україні. Міністерство розвитку громад та територій України, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/wpcontent/uploads/2019/01/Informatsiya-pro-zhitloviy-fondta-upravlinnya-nim-stanom-na-01.01.2019.pdf>

⁶ Оцінка ринку постачання послуг з енергоефективності. Держенергоефективності, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://sae.gov.ua/sites/default/files/EE_brochure_out_2018.pdf

«хрущівки» у 10 млн грн⁷, що є сумою, сплатити яку власники квартир самостійно не зможуть. Це актуалізує питання співучасті держави, територіальної громади та громадян в процесі модернізації/реновації житлового фонду.

2. Проблема техногенної безпеки в житлово-комунальному господарстві. Станом на 1 січня 2019 р. 45 539 будинків (загальною площею 3 284 636 м²), в яких зареєстровано 59 793 особи, – визнані ветхими, а 16 799 будинків (1 020 518 м²) з 13 282 зареєстрованими особами – аварійними. Ці будівлі не лише не відповідають вимогам якісного житла, вони є небезпечними та непридатними до реконструкції у відповідності до сучасних вимог. Крім того, висока ймовірність руйнування таких будівель спричиняє ризики для життя і здоров'я їх мешканців, може потребувати витрат на ліквідацію наслідків аварії, розмір яких значно перевищуватиме витрати на запобігання виникненню надзвичайної ситуації.

Загальна протяжність водопровідних мереж в Україні складає 106374,4 км, з яких аварійними та ветхими є 36185,4 км або 34 %. Загальна протяжність каналізаційних мереж в Україні становить 37404,46 км, з яких в аварійному та ветхому стані знаходяться 12 749,3 км або також 34 %. Втрати води та тепла в мережах досягають 45 %, що актуалізує проблему обліку та тарифікації вартості послуг як для виробника, так і для кінцевого споживача. Поточний стан джерел водопостачання майже унеможливує дотримання вимог ДСТУ щодо питно-господарського водопостачання⁸ та вимагає застосування додаткових заходів та інвестицій для забезпечення населення водою відповідної якості.

Стан системи централізованого водовідведення та технологічні особливості розміщення водопровідно-каналізаційних систем створюють загрози санітарно-епідеміологічному благополуччю населення та несуть небезпеку забруднення навколишнього середовища.

Такий технічний стан житлового фонду та інфраструктури житлово-комунальних послуг актуалізує проблеми техногенної безпеки⁹ та соціальної напруженості навколо матеріально-технічного стану житлово-комунального господарства.

⁷ О. Кучеренко. Іспит для господаря будинку. Ефір програми «Злий дім», [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zik.ua/tv/video/180829>

⁸ На сьогодні лише 57% підземних джерел водопостачання відповідають вимогам до джерел 1-го класу згідно ДСТУ 4808:2007 «Джерела централізованого питного водопостачання», щодо поверхневих джерел водопостачання – жодне з них не відповідає вимогам 1-го класу.

⁹ За даними ДСНС, в 2018 р загальна кількість надзвичайних ситуацій техногенного характеру склала 48 подій, в яких загинуло 115 та постраждало 89 осіб.