

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ПОЛІСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет права, публічного управління та національної безпеки

Кафедра економічної теорії, інтелектуальної  
власності та публічного управління

Кваліфікаційна робота  
на правах рукопису

Табалюк Віталій Станіславович

(прізвище, ім'я, по батькові здобувача вищої освіти)

УДК 643.01

(індекс)

## КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

Стратегічні напрями державного управління житловим фондом України

(тема роботи)

281 «Публічне управління та адміністрування»

(шифр і назва спеціальності)

Подається на здобуття освітнього ступеня магістр

кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

В.С. Табалюк

(підпис, ініціали та прізвище здобувача вищої освіти)

Керівник роботи

Войтенко Архип Борисович

(прізвище, ім'я, по батькові)

К.н.держ.упр., професор

(науковий ступінь, вчене звання)

Житомир – 2021

**Висновок кафедри** \_\_\_\_\_

за результатами попереднього захисту: \_\_\_\_\_

Протокол засідання кафедри \_\_\_\_\_

№ \_\_\_\_\_ від « \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20\_\_ р.

Завідувач кафедри \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

(науковий ступінь, вчене звання)

(підпис)

(прізвище, ім'я, по батькові)

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20\_\_ р.

### **Результати захисту кваліфікаційної роботи**

Здобувач вищої освіти \_\_\_\_\_ захистив (ла)

кваліфікаційну роботу з оцінкою:

сума балів за 100-бальною шкалою \_\_\_\_\_

за шкалою \_\_\_\_\_

за національною шкалою \_\_\_\_\_

Секретар ЕК

\_\_\_\_\_

(науковий ступінь, вчене звання)

\_\_\_\_\_

(підпис)

\_\_\_\_\_

(прізвище, ім'я, по батькові)

## АНОТАЦІЯ

*Табалюк В.С.* Стратегічні напрями державного управління житловим фондом України . – рукопис.

В роботі визначено теоретичні основи і методологічні підходи до аналізу механізмів державного управління житловим фондом України.

Розкрито актуальні питання сучасної державної політики у житловій сфері, яка є пріоритетом та важливою складовою соціальної політики і об'єктом досліджень зарубіжних і вітчизняних вчених. Доведено, що основні підходи до питань суспільного управління житловим фондом України вимагають наукових трансформацій. Визначено поняття “державне управління житловим фондом” як систему напрямів і дій, які реалізуються органами державної влади, стосовно вдоволення потреб суспільства у наданні якісних житлових послуг у певний період часу, відтворено стратегічні напрями формування державної політики управління житлом, наголошено на закордонному досвіді здійснення публічної політики. Запропоновано організаційну та функціональну структури вдосконалення житлової галузі як об'єкта державної політики, визначено інструменти формулювання житлової політики та сукупність її принципів.

Ключові слова: державне управління, житловий фонд, житлова сфера, державна житлова політика, стратегія.

## ANNOTATION

*Tabalyuk VS* Strategic directions of state management of housing stock of Ukraine. - manuscript.

The theoretical bases and methodological approaches to the analysis of mechanisms of state management of housing stock of Ukraine are defined in the work.

Topical issues of modern state policy in the housing sector, which is a priority and an important component of social policy and the object of research of foreign and domestic scientists. It is proved that the main approaches to the issues of public management of the housing stock of Ukraine require scientific transformations. The concept of "public housing management" as a system of directions and actions implemented by public authorities to meet the needs of society in providing quality housing services in a certain period of time, reproduces strategic directions of state housing management policy, emphasizes the foreign experience of public policy. The organizational and functional structure of improvement of the housing sector as an object of state policy is proposed, the tools of housing policy formulation and the set of its principles are determined.

Key words: public administration, housing stock, housing sphere, state housing policy, strategy.

## ЗМІСТ

ВСТУП .....	5
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНЕ ОБГРУНТУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЖИТЛОВИМ ФОНДОМ УКРАЇНИ .....</b>	<b>7</b>
Висновки до розділу 1 .....	<u>11</u>
<b>РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ЖИТЛОВИМ ФОНДОМ УКРАЇНИ .....</b>	<b>13</b>
Висновки до розділу 2 .....	18
<b>РОЗДІЛ 3. СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЖИТЛОВИМ ФОНДОМ З ВИКОРИСТАННЯМ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ .....</b>	<b>19</b>
Висновки до розділу 3 .....	27
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>28</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>30</b>
<b>ДОДАТКИ.....</b>	<b>33</b>

## ВСТУП

*Актуальність теми.* Питання державного управління житловим фондом України пов'язані зі зростанням потреб громадянського суспільства у житлових послугах, якість яких є показником рівня життя населення, конкурентоспроможності соціально-економічної політики держави в цілому. Сьогодні, основна частина житлового запасу в Україні побудована ще до проголошення незалежності і не відповідає існуючим світовим стандартам.

Прийняття стратегії розвитку регіонів на період до 2027 р. концентрує увагу на здійсненні програм будівництва і придбанні доступного житла для молоді, здешевлення розцінки іпотечних позик, переобладнання старих житлових будинків. Вирішення означених завдань та наявних проблем можливе за умов оновлення стратегії житлової політики, яка буде відображати існуючі суспільні запити у якісному житті.

Державне управління житловим фондом є об'єктом вчень багатьох зарубіжних і вітчизняних науковців, таких як Білинська М., Була Ф., Воротін В., Грицяк Н., Данн У., Дегтярьова І., Кравченко М., Куйбіда В., Петроє О., Панасенко Г., Пухкал О., Рейтерович І., Рябцев Г., Ситник С., Телешун С.

*Об'єкт дослідження* – процес державного управління житловим фондом.

*Предмет дослідження* – актуальні питання побудови стратегії ефективного управління державою житловим фондом України.

*Метою* дослідження є вдосконалення підходів і розроблення практичних пропозицій для органів державної влади й неурядових структур щодо формування та реалізації стратегії державної житлової політики в Україні.

Для досягнення мети на розв'язання були поставлені такі *завдання*:

- визначити чинники розвитку житлової сфери та їх взаємозалежність як потенційні об'єкти державного управління;
- визначити коло наявних проблем діяльності житлової сфери в Україні;

- проаналізувати можливості використання досвіду зарубіжних країн державного управління житловим фондом;
- сформулювати стратегічні напрями застосування механізмів електронного врядування в державному управлінні житловим фондом;
- визначити пропозиції щодо вдосконалення державної житлової політики у державі.

*Методи дослідження.* Для розв'язання поставлених завдань використовувались загальнонауковий, міждисциплінарний і системний підходи, інструменти аналізу та синтезу, індуктивний й дедуктивний підходи, моделювання, а також інші методи: бібліографічний, спостереження, узагальнення і систематизації; групування, компаративний, класифікації; аналогій, економіко-статистичні інструменти, у дослідженні зарубіжного і вітчизняного досвіду здійснення державної політики в житловій сфері, в тому числі на місцевому рівні; економічного моделювання, експерименту, графічні; діалектичні підходи, прогностичні, наукового абстрагування.

Інформаційною основою дослідження становили роботи вітчизняних і іноземних науковців, періодичні видання, нормативно-правова база, дані Держслужби статистичного управління України, публічна інформація інститутів державного управління, громадських організацій.

*Практичне значення отриманих результатів* полягає в перспективах використання пропозицій в практиці державного управління житловим фондом.

*Апробація результатів* дослідження здійснена на науково-практичних конференціях, що відображено в трьох публікаціях.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИЧНЕ ОБГРУНТУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЖИТЛОВИМ ФОНДОМ УКРАЇНИ

До житлового фонду, відповідно до чинного законодавства, належать житлові будинки, жилі приміщення інших будівель, що знаходяться на території держави тощо. За функціональним призначенням до житлового фонду загальнодержавного рівня належить – житловий фонд, в якому проживають фізичні особи; житлові приміщення соціального спрямування для громадян, які потребують соціального захисту, на підставі договору соціального найму житла; спеціальний житловий фонд, що призначений та створений для задоволення тимчасових потреб у проживанні певних груп громадян. Таким чином, житловий фонд це частина житлового господарства, що представлена сукупністю житлових домів, житлових приміщень, які функціонують та експлуатуються у відповідності до стандартів якості та цивільної безпеки громадян.

Інфраструктура житлового фонду потребує постійного забезпечування ресурсами та обслуговуванням, що реалізує комунальне господарство – «підсистема житлово-комунального господарства, яка представлена сукупністю елементів комунального обслуговування й благоустрою, що надають комунальні послуги та забезпечують сприятливі умови життєдіяльності суб'єктів певної адміністративно-територіальної одиниці» [11]. Сучасна система публічного управління житловою сферою поєднує зусилля центральних органів виконавчої влади з вказаних питань з органами місцевого самоврядування.

Державна політика в житловому секторі – це система заходів щодо забезпечення планування, впровадження, нагляду, контролю та оцінювання постанов для задоволення житлових потреб та зацікавлень суспільства. Система житлового права є улагодженою конструкцією законодавчих актів, які представлені Житловим Кодексом, постановами і розпорядженнями

Кабміну, нормативними актами галузевого характеру, органами публічної влади. Державне регулювання у житловій сфері це сполучність спрямованих формальностей і засобів впливу, що практикуються органами державного управління для упорядкування взаємовідносин щодо функціонування і піднесення житлового фонду, використання забудованих ділянок, постачання благоустрою прибудинкових територій та надання зручних умов мешкання у житлових будинках усіляких форм власності.

Витоки державної житлової політики пов'язані з прийняттям Закону України “Про основні засади державної житлової політики” від 25.10.2013 р., який визначає її суть як знаряддя державного планування, поступово канонізується принцип багаторівневості, що характеризує публічну політику на принципах задіяння численних учасників, серед яких держава займає аналогічну позицію. Сьогодні державне управління житловим фондом – *це спрямування державою та її адміністративно-територіальними одиницями функцій на цілі реалізації житлових вимог суспільства, народонаселення регіонів і територіальних громад, та які складено і реалізується органами публічної влади будь-якого рівня [3].*

Принципи побудови державної житлової політики визначаються суттєвими характеристиками, які формуються у відповідності з за правилами функціонування систем публічного управління. Принцип – це базова категорія, зміст якої відображає закономірності побудови житлових відносин, взаємозв'язки між суб'єктами житлового процесу. Управлінські процеси базуються на групі *універсальних принципів, що застосовуються в усіх видах державної політики, а також галузевих, що лежать в основі управління окремих сфер суспільних відносин, політиці, економіці тощо.*

Ці принципи реалізуються - Верховною Радою України, Президентом, Кабінетом Міністрів, різними міністерствами і, перш за все, міністерством житлового господарства. Це міністерство, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику, визначає напрями житлової політики і політики у будівній, архітектурній, містобудуванні, житлово-



комунальної сфери, а також сприяє формуванню і реалізації політичних заходів в архітектурно-будівельному нагляді та контролі за житлово-комунальною сферою [23].

Функціонування Державного фонду, який регулює регіональний розвиток, забезпечує напрями фінансування та впровадження житлової політики держави. Механізми діяльності фонду визначені Бюджетним Кодексом і нормативно-правовими актами урядових інститутів. Сферою для застосування фінансових ресурсів фонду є потреби житлового фонду та житлового будівництва. Законом України “Про житлово-комунальні послуги” (від 9 листопада 2017 р. № 2189-VII) визначено, що житлова політика базується на принципах (рис.1.1) [10].



Рис. 1.1. Розмежування повноважень між рівнями управління [5].

В світі функціонують різні моделі житлової політики, а саме – інструменти пасивної житлової політики передбачають формування правового та інституціонального поля для дій ринку, на основі законів попиту та пропозиції регулювання житлового сектору та інструменти активної житлової політики, що означають активні функції публічних інститутів регулювання житлового сектору через адміністрування та ігнорування інструментів ринкового саморегулювання [2,С.12-15].

Ці моделі показують, що якість житлової політики повинна оцінюватись індивідуальними результатами і показувати рівень розвитку житлових послуг. Базова модель державної житлової політики (рис. 1.2), визначає основні функції існуючої вітчизняної моделі державного управління житловим фондом в напрямку забезпечення сталого розвитку суспільства та належного врядування.

Проблеми, що виникають при взаємодії державних органів влади і місцевими владами відображають присутність переважно ситуативних заходів управління на дії суб'єктів житлового сектору, без глибокого дослідження першопричин та наслідків дисбалансів у житловій політиці. На наш погляд, прийняття нового Житлового кодексу повинно бути ґрунтоване на нових концептуальних та інституційних засадах взаємодії політичних заходів на регіональному та місцевому рівнях для вирішення актуальних проблем житловій та комунальній сферах.

Нова законодавча база повинна розмежувати інструменти надання житлових і комунальних послуг, ініціювати процеси появи на ринках житлово-комунального господарства нових суб'єктів. Діюче законодавство не включає механізми державного управління соціальним захистом населення з низькими доходами.

Органами публічної влади здійснюється вплив на об'єкти та суб'єкти житлового сектору у якості управлінських інститутів, вони ж виступають в ролі власників ресурсів та власності, в якості користувачів житлових послуг і суб'єктів господарювання. Ми вважаємо, що у зв'язку з таким явищем у

житловій політиці держави та виникненню конфлікту інтересів потрібно ввести до понятійного апарату категорію “житлова сфера”, як більш широке явище, що буде включати всі види ресурсного потенціалу та власності.

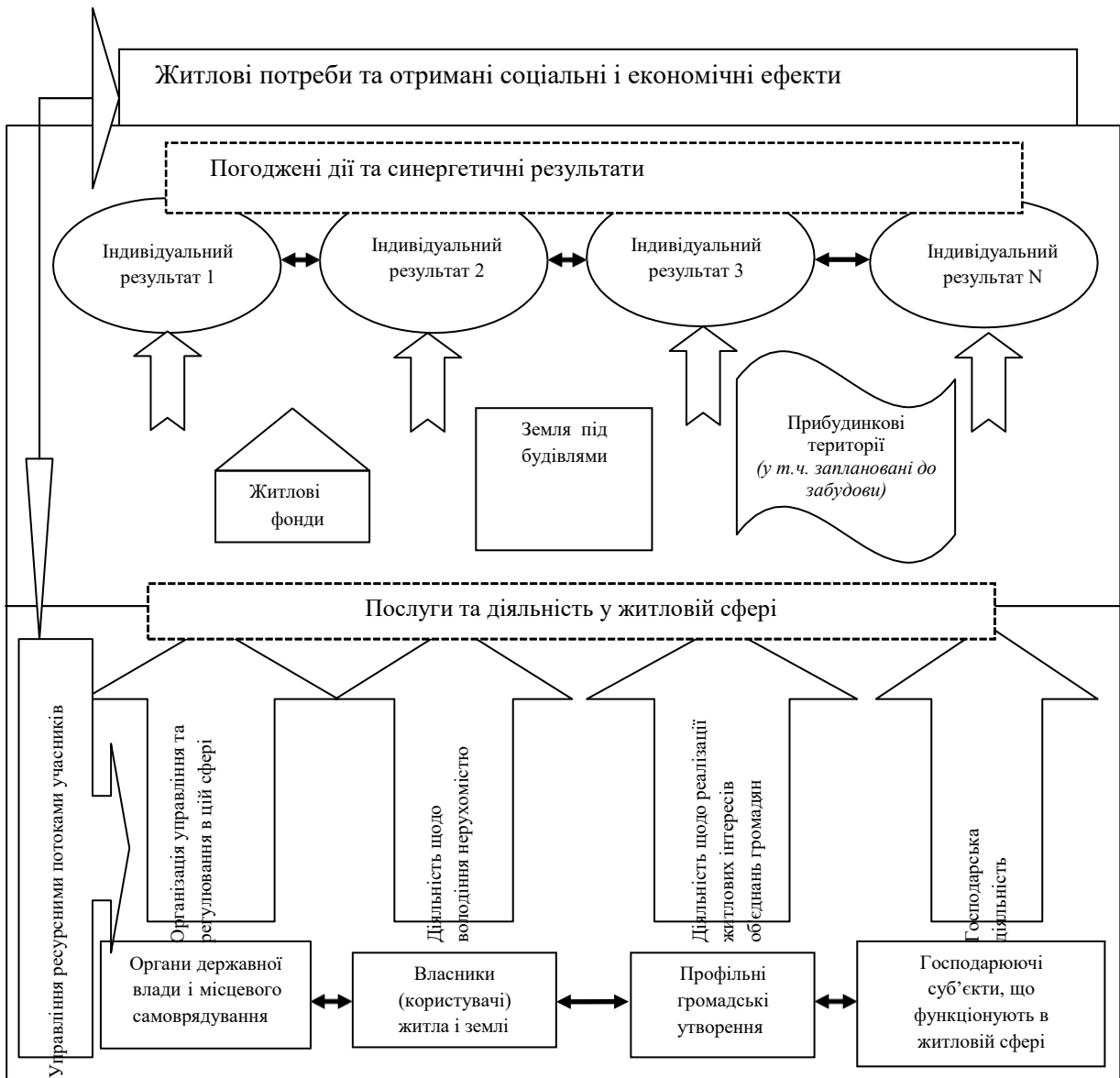


Рис. 1.2 Базова модель публічної житлової політики (власна розробка)[12]

## Висновки до розділу 1

Проведене теоретичне обґрунтування необхідності модернізації концептуальних підходів до реалізації державної житлової політики в умовах поглиблення економічної кризи, поглиблення соціальної нерівності населення територіальних громад в можливості мати доступні і якісні житлові послуги доводить необхідність розробки комплексу заходів

управління житловим фондом України. Запропоновано сформувати нову структуру управління житловою сферою, яка буде спроможна вирішити питання якості надання житлових послуг, підвищення життєвого рівня населення територіальних громад. Сформувати нову структуру управління житловим фондом в Україні можна виключно на основі дотримання демократичних принципів реалізації житлової політики. Застосування інноваційних інструментів планування та прогнозування розвитку кон'юнктури житлового ринку, ефективна публічна житлова політика з використанням зарубіжного досвіду житлового будівництва в ЄС, систематизації передових наукових концепцій дасть можливість покращити механізми управління житловим фондом.

## РОЗДІЛ 2

### АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ЖИТЛОВИМ ФОНДОМ УКРАЇНИ

Житловий фонд України склав в 2019 році 977,9 млн. м<sup>2</sup> загальних площ, з яких 60,7% (594,0 млн. м<sup>2</sup>) – у містах (географічне охоплення – усі регіони України, а також частини зони здійснення операції об'єднаних сил). Практично весь житловий фонд (98,3%) розташовувався в житлових приміщеннях. Площа житлових приміщень у гуртожитках і нежилых будівлях у загальному житловому фонді являла 1,7% (16,3 млн. м<sup>2</sup>) [17] (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

#### Житловий фонд України

	Усього	В тому числі	
		У міських поселеннях	сільській місцевості
Загальні житлові приміщення, +	977867	594020	383847
Житлова площа житлових приміщень, тис. м <sup>2</sup>	615666	364711	250955
Кількісні показники квартир у житлових будинках та нежитлових будівлях, тис. од.	16913	10810	6103
<i>у тому числі їх площа:</i>			
загальної, тис. м <sup>2</sup>	961348	579007	382341
житлової, тис. м <sup>2</sup>	606142	356144	249998

За даними Державна статистика [13].

Значна міграція сільського населення в місто, без поліпшення житлової політики у містах, і без удосконалення локальних житлових політик, які мають покращувати умови проживання, загострює проблеми державного управління житловим фондом і посилює соціальну напруженість. Сьогодні стоїть ряд проблем удосконалення механізмів управління житлово-комунальним господарством територіальних громад.

Обслуговування житла протягом багатьох років в Україні залишається збитковим про що свідчить і офіційна статистика (табл. 2.2). Поруч з такими

від'ємними показниками результативності підприємств житлово-комунального господарства, число підприємств і задіяних у ЖКГ не зменшується. Станом на кінець 2019 р. нараховується 2898 підприємств, за кодом КВЕД 81.1 “Комплексне обслуговування об’єктів” – 1547, разом у яких задіяно близько 170 тис. працівників [6,С.446]. Припустимо, що привабливість цієї діяльності витікає з отримання прихованих прибутків обслуговуючих будинки підприємств.

Територіальні громади, у умовах реалізації територіально-адміністративної реформи, зіштовхнулись з проблемою енергетичної бідності, яка пов’язана з тим, що громадяни вимушені проживати в холодних будинках та квартирах, щоб зекономити на продукти харчування, що відповідно приносить значну шкоду здоров’ю. Ростуть відповідно борги за комунальне обслуговування, так в 2019 році борги за газ становили 10,7 млрд грн, за гарячу воду– 7,4 млрд грн, електрику – 3,5 млрд грн [26]

Таблиця 2.2

### Результати діяльності підприємств ЖКГ України

Роки	Непокритий збиток, млн грн	
	підприємств обслуговування будинків і територій (код за КВЕД 81 – обслуговування будинків і територій” )	підприємств комплексного обслуговування об’єктів (код за КВЕД 81.1 – “Комплексне обслуговування об’єктів” )
2016	-2387,9	-1746,8
2017	-2548,1	-1941,9
2018	-3195,5	-2240,7
2019	-3301,7	-2471,1

За даними Держ. Стат [6].

У 2019 р. в Україні для утеплення багатоквартирних будинків розроблено більше 450 проектів на суму 900 млн. грн. Можливості регіональних бюджетів, незважаючи на декларації про наміри, конкретне фінансування програм “теплих кредитів” відбувається не у всіх регіонах. Тобто відшкодування з місцевого бюджету проблем не вирішить, так як фінансових ресурсів для задоволення усіх напрямів не вистачає. Урядовою

стратегією регіонального розвитку до 2027 р. окреслено такі напрями державної житлової політики, рис. 2.1.

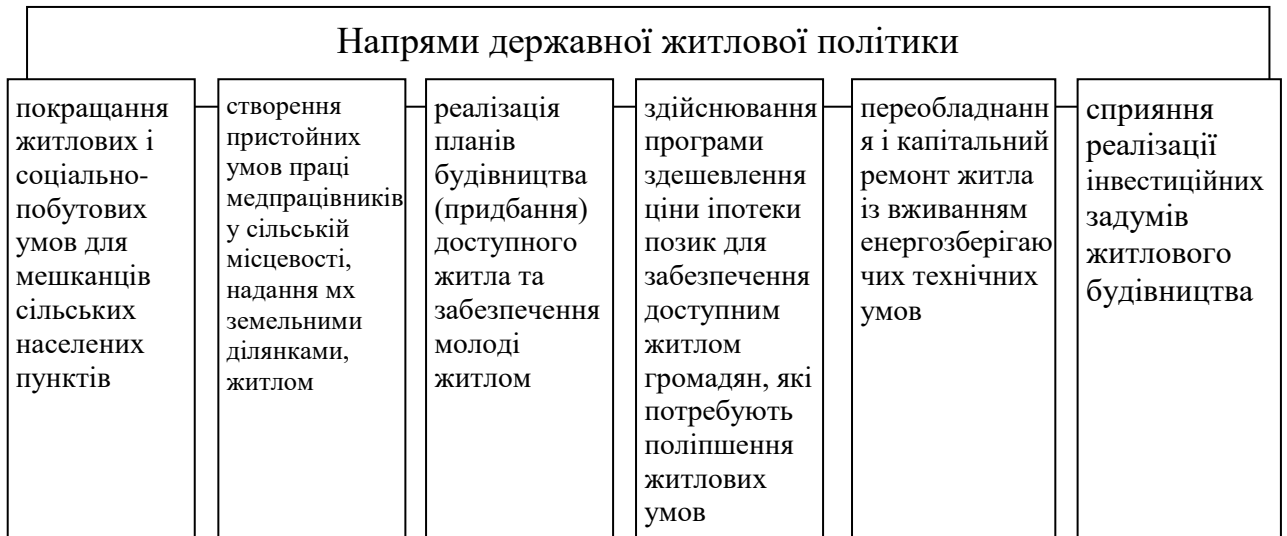


Рис. 2.1. Стратегічні напрями державної житлової політики[5]

За сучасних умов, значну увагу держава приділяє активізації створення ОСББ. Так, у 2019 р. охоплення ОСББ складає близько 31% від їх загальної кількості на підконтрольній території України [17]. Кабмін зміщує акцент на фінансування програм створення ОСББ в основному за рахунок місцевих бюджетів, що викликано активізацією політики децентралізації. На фінансове забезпечення часткових компенсацій відсотків по кредитах банківських установ та інших кредитних організацій для молодих сімей та одиноких громадян на будівничі потреби та купівлю житла. Державний бюджет в 2020 року передбачив на такі потреби тільки 37,4 млн грн., що відповідає лише 10 відсоткам загальної потреби [4]. Україна розробила і прийняла ряд нормативно-правових актів які зможуть здешевити вартість іпотечного кредитування певних категорій громадян, що не забезпечені доступними житловими послугами.

За останній рік надано державну підтримку по будівництву (придбання) доступного житла в сумі 100 млн грн, також уряд ввів компенсацію для громадян, які потребують покращення умов проживання, частка проценту по іпотечі знизилась. З 2019 р. надано більше 3,5 тис. кредитів, здешевлення вартості іпотечних кредитів відбулось на 55,8 млн грн [14]. Прогнози

показують, що обсяги та джерела фінансування державних програм житлового будівництва для молодих сімей будуть зростати (таб.2.3).

Таблиця 2.3

**Прогнозні обсяги та джерела фінансування  
державної програми забезпечення молоді житлом на 2021-2023 роки**

Джерела фінансових надходжень	Обсяги фінансових надходжень, млн грн	по роках		
		2021	2022	2023
Бюджет держави	172	65	57	49
Місцеві бюджети	1 238	387	406	444
Інше фінансування	425	137	141	146
<b>Всього</b>	<b>1 836</b>	<b>589</b>	<b>605</b>	<b>640</b>

За даними Держ. Стат [14].

Держава розробила єдину програму, що створює можливості громадянам, що проживають у сільській місцевості отримувати пільги по кредитуванню в розмірі 3 відсотки певним категоріям населення по будівництву житлових приміщень та благоустрою. Удосконалено механізми надання довгострокових пільгових кредитів індивідуальним забудовникам житла на селі, зокрема розширено коло позичальників, збільшено граничний розмір кредиту, передбачено надання пільгових кредитів учасникам антитерористичної операції та переміщеним особам на територіях «проведення АТО, які виявили бажання працювати та проживати в сільській місцевості» [21]. Ще одним інструментом є Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР).

Законом визначено, що державні кошти фонду регіонального розвитку, створеного як стаття в Державному бюджеті, повинні мати цільове спрямування на реалізацію інвестиційних програмних та проектних заходів розвитку житлового фонду регіону та України в цілому. За його даними, упродовж 2017-2019 рр. обсяг коштів державного фонду регіонального розвитку щорічно збільшується табл.2.4 [20].



**Проекти, що реалізуються за рахунок коштів ДФРР  
та інше співфінансування**

Роки	Кількість проектів	Видатки на реалізацію проектів, грн	
		Кошти ДФРР, грн	Кошти місцевих бюджетів, спеціального фонду, грн
2017	876	2 млрд 377 млн 23 тис. грн	-
2018	810	2 млрд 694 млн 549 тис. грн	638 млн 023 тис. грн
2019	767	981 млн 500 тис. грн	2 млрд 390 млн грн

За даними ДержСтат [20].

Звернувшись до досвіду розвинутих країн, відзначимо, що тенденція розвитку ринків будівельної галузі, орендні відносини, купівля-продаж житла в розвинутих країнах, вартість землі, житлового споруджування житла для продажу і оренди всіх форм власності має позитивну динаміку. У Німеччині існує можливість оформлення мешканців у котеджі житлового кооперативу, оскільки діють ощадні житлово-будівельні каси, мережа іпотечних банків для населення. Але зараз поширилась тенденція зміни кооперативів на кондомініуми після оформлення права власності на всі квартири будинку. Таким чином, власники квартир набувають більшу вартість і ліквідність свого майна [ 21]. Оренда і надання соціального житла є інструментами публічного управління житловим фондом, які потребують розробки механізмів підвищення ефективності.

### **Висновки до розділу 2**

Таким чином, у державі нагромадилося чимало питань у житловій галузі, які не під силу наявним важелям житлової політики, це зношеність житлового фонду та комунальної надбудови, неефективність житлової інфраструктури.

Для покращення механізмів державного управління житловим фондом в Україні в цілому та регіонах потрібно:

- зменшити аварійність житлового фонду, моральну та фізичну

зношеність інженерних комунікацій багатоквартирних житлових будинків і житлово-комунальних господарств територіальних громад;

– посилити інформаційне забезпечення про стан житлової сфери, що дасть можливість приймати результативні адміністративні рішення і розвиток громад;

– виконання заходів державних програм з енергозбереження, імплементація положень Директив ЄС і перетворення житлової політики на ефективне управління багатоквартирними площами і реалізації житлових програм, на що виділяються значні, але недостатні асигнування всіх рівнів;

– потрібно системне виконання державних і регіональних житлових програм, управління якими сьогодні носить ситуативний характер, а органами публічної влади не стимулюються достатні зрушення із забезпечення доступним житлом громадян;

– створити можливості діючими інструментами житлової політики уникнути збитковості галузевих підприємств, запобігти енергетичній бідності людей, акумуляції заборгованості власників житлових приміщень за надані послуги.

### РОЗДІЛ 3

## СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЖИТЛОВИМ ФОНДОМ УКРАЇНИ З ВИКОРИСТАННЯМ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

Сучасна світова практика реалізації державної житлової політики характеризується широким використанням механізмів та інструментів електронного урядування (е-урядування). У державах світу цими технологіями налагоджують взаємодію між органами публічного управління та суспільством, і у житловій галузі [8].

Це дієвий інструмент державного управління, що сприяє більшій ефективності та публічності заходів інститутів державної влади вживанням інформаційно-телекомунікаційних технологій (ІКТ) для створення держави, орієнтованої на задоволення попитів своїх громадян [37]. Virізняють е-урядування: е-уряд, е-законодавство, е-медицина, е-освіта, е-бібліотека, е-банк, е-зайнятість, е-телефонія, е-кадастр, е-телебачення, е-транспорт тощо. Одночасно демократичні країни застосовують й технології е-демократії. Концепція розвитку електронної демократії в Україні передбачає *е-демократію*, залучення громадян до державотворення та державного управління, та до місцевого самоврядування [23].

Поєднання цифрових технологій та принципів демократичного суспільства сприяє розвитку демократії, забезпеченню доступності, прозорості та підзвітності в системі надання житлових послуг [6]. Е-демократія та е-урядування взаємопов'язані горизонтально та вертикально. В Україні їх розвиток засновується на законах України “Про інформацію” та “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки”, “Про адміністративні послуги”, “Про Національну програму інформатизації” (НПІ) та “Про Концепцію Національної програми інформатизації”. Це створює можливості використання інструментів державного управління для подальшого упровадження е-технологій у

житловому секторі.

Електронне врядування представлене *електронним урядом (e-уряд)*, як базова складова надбудови технологічного електронного урядування, тобто інтегратор веб-сайтів органів виконавчої влади для створення і надання інформаційних та інших послуг з використанням Глобальної мережі [15]. Е-урядування поділяється на сегменти: “уряд – бізнес” (G2B); “уряд – уряд” (G2G); “уряд – громадяни” (G2C) [15, С. 163-164.]. Зразком слугує електронний цифровий підпис і надання юридичної сили електронним документам, що вже застосовуються в Україні.

Україна почала використовувати електронні технології в системі електронної взаємодії “Трембіта”. Відтоді оператори мобільного зв'язку запроваджують і послугу Mobile ID [24]. Вже багато міст започаткували систему “Картка городянина”, яка поєднує всі міські послуги [22]. Планується об'єднати систему електронних торгів “ProZorro” (бюджетних закупок). В більшості регіонів України вже існують відповідні структури по наданню адмінпослуг [9]. В аспекті пропаганди ОСББ – працює практичний і зрозумілий у країні е-інструмент у вигляді сайту “ОСББ-online”.

Задача програм формування електронних даних житлового фонду наповнити актуальними даними кожний з будинків за напрямками:

- *Житло*: строк здачі в експлуатацію будівлі, присутність техпаспорту, висновку енергоаудиту, заходи з енергозбереження стан прибудинкової території (паспорт благоустрою, сміттевий майданчик, паркінг, озеленення), перелік недоліків будинку, форум мешканців, зворотні зв'язки з правлінням муніципалітетів тощо;

- *Житлові послуги*: відомості про правителя будинку та його плани по ремонтах, кошторис житлових послуг, реальний стан сплати за житлові послуги;

- *Комунальні послуги*: інформація про надавачів комунальних послуг, їх кошторис, датчики контролю температури теплоносія і обсягу спожитої води в комунальних установах та ін.;

- *Земельні послуги*: наявність інформації про прибудинкові території, процеси землевідведення, її оренда, земля у власності громади, план планування кварталів, земельпорядна документація під будинком і на прибудинкову територію;
- *Телекомунікації*: інтернет-ТБ-оператори, схеми мереж кабельних та інтернет-провайдерів, під'єднані до будинку;
- *Потреби в освітленні і озелененні*: енергозберігаючих заходах, під'їзди та підходи, план озеленення тощо (рис. 3.1).

Впровадження ідеї створення багаторівневої житлової ГІС забезпечить ряд серйозних позитивів і вигід. Сьогодні аналогічну систему тестує місцева влада Житомирщини, де запроваджено геопортали відкритих даних для ряду громад. Житло є одним із пріоритетних благ і чи не найвисоковартісним ліквідним активом у житті. Таке повинно слугувати головної цілі політики формуванню факторів для збереження і поліпшення заможності людей, створення і підсилення їх *житлової самодостатності*.

Концепція житлової самодостатності використовується законодавством США в загальнонаціональних житлових програмах, що покликані удосконалювати поряд з фінансовим і технічним забезпеченням житлової сфери, надто й індивідуальну, побутову, економічну, житлову свободу родин і поодиноких громадян з різноманітних суспільних верств [8]. Для більш системного громадського управління помешканням дозволено групувати людності країни за прикметами розвитку житлової самодостатності – розвиненої та мало розвиненої. Для кожної окремої з груп ми розмітимо свої

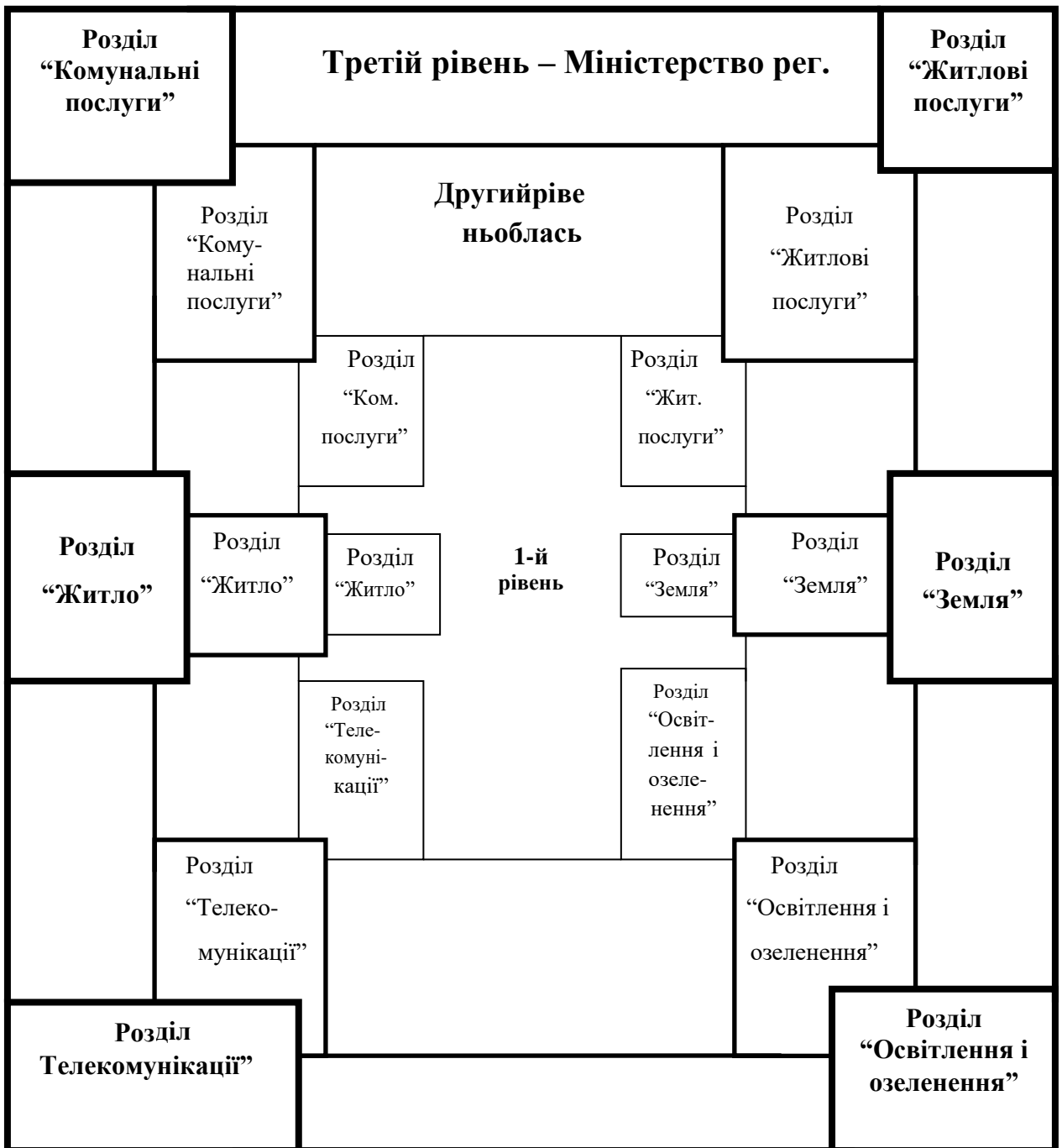


Рис.3.1. Модель багаторівневої житлової ГІС[11]

цільові інструменти мотивації їх співучасті у створенні й виконанні публічної житлової політики самоуправління.

До групи населення з розвинутою житловою самодостатністю ми відносимо:

1) володарів особняків та садиб, земельних ділянок для забудови (в приміських зонах та сільських місцинах);

2) власники доброякісних відремонтованих осель у старих багатоквартирних домах;

3) власників орендного помешкання;

4) потенціальних набувачів (орендарів) першого житла (як правило, це молоді люди, які купують або орендують помешкання у місті, будинок – у селі або передмісті).

*Власники садиб, земля під забудовами (в приміських зонах та сільських місцевостях)* які запланували довго проживати у своєму будинку та переїздити у власний якісніший дім садибного типу із кращою земельною ділянкою. Зазначені особливості, *визначають* пропозицію удосконалення інструментів управління житловим фондом:

– публічне, регіональне і місцеве пільгове іпотечне кредитування надання житлових послуг, використання замінних джерел енергозабезпечення;

– полегшення процедур легітимного надання ділянок землі під приватне житлове будівництво як у межах міста, так і на селі;

– налаштування процедур антикорупційного, законодавчо оформленого чималого територіального розширення меж населеного пункту для забудови садиби, підведення комунікаційних сполучень, під'їздів і шляхів, вуличне освітлення, настроювання в котеджних містечках потрібної побутової інфраструктури сервісу мешканців (необхідні служби, крамниці, ательє, майстерні з побутового та іншого ремонту, установи освіти і первинні медичні заклади), що можна вирішити в процесі об'єднання територіальних громад довкола міст і створення у задумі агломерацій;

– виготовлення відкритих електронних переліків і забезпечення прозорості діяльності е-послуг в державних і муніципальних інституціях.

*Господарі квартир у новобудовах економ-класу і апартаментів* теж, як правило, намічають тривале існування в своїх квартирах з перспективою наступного придбання власного заміського будинку із земельною ділянкою та надання в оренду вільних приміщень у новобудові. Цій групі

злободенними є наступні інструменти публічної житлової політики:

- державні, регіональні і місцеві дії мотивування організації в цих новобудовах ОСББ та інших конфігурацій самоорганізації мешканців;
- опрацювання механізмів стрімкого надання у власність ОСББ земельної ділянки під забудовою і території при будинку;
- піднесення на місцевому щаблі ринку обслуговувань управителів багатоквартирних особняків і приватних обслуговуючих фірм для якісного задоволення житлових і комунальних потреб прискіпливого володаря житлом;
- розвиток діджиталізації та інформаційного забезпечення роботи органів самоорганізації населення та їх асоціацій.

У разі створення ефективного ОСББ ці власники квартир активно його схвалюють. Але при небажанні неактивних володарів власності на квартири створення ОСББ, виникають проблеми реалізації задумів щодо поліпшення стану колективного майна. Власники орендного житла об'єктивно зацікавлені в ефективній експлуатації своїх помешкань, облаштуванні території при будинках. Тому вони є прибічниками створення ОСББ при виникненні такої ініціативи у співвласників будинку. Тому орендодавці покращують якість своїх квартир, довговічність будинку і привабливість прибудинкової території для одержання постійних прибутків.

Потенціальні покупці (орендарі) першого житла – зазвичай молодь, яка придбуває чи орендує квартири в містах, або будинки в сільській місцевості. Ця група живе мобільним життям й намагається купити (орендувати) дешеве житло на перший самостійний етап життя.

Пасивне, відносно малозабезпечене, по-патерналістськи налаштоване населення, у яких житлова самодостатність чи не розвинута, чи взагалі відсутня, і ця досить таки значна частина населення зазвичай не тямить її потребності і не бажає її досягнути.

Господарі квартир в старих багатоквартирних неякісних будинках, що вимагають капітального ремонту здебільшого мають стійке, багатолітнє



патерналістське відношення до колективного майна і навіть до власних квартир. Вони планують залишатись у своїх оселях постійно враховуючи відсутність перспективи зміни житла. В суспільстві ця відносно пасивна в конструктивній роботі багаточисельна, малозабезпечена, агресивна спільнота викликає ряд проблем.

Користувачі орендного житла не покращують житло, в якому мешкають, розглядаючи його як суто тимчасове і чуже. Стан прибудинкової території їх не цікавить. Вони готові будь-коли змінити житло у разі переїзду. Таким чином, враховуючи потреби і інтереси власників і користувачів житла у формуванні і реалізації загальнонаціональної, регіональної чи місцевої суспільної житлової політики суттєво підвищить її ефективність.

За модель суспільного правління житлом учені радять послуговуватися класичною моделлю, яка складається з чотирьох етапів: визначення та аналізу проблеми; загального створення макетів політики і опрацювання заходів у відповідь; запровадження плану дій; оцінювання політики. Ми радимо алгоритм вироблення та реалізації громадської житлової політики на період більше 3 років (рис. 3.2), що покриває цілісний напрям впливів в галузі житла. Кожен етап передбачає власні інструменти уведення політики. Застосування його торкається цілей на термін від трьох років і більше, позаяк масштабне погоджування позицій та сумісне вироблення політики вимагає певного часу – від декількох місяців та понад три роки.

У цьому алгоритмі головну увагу приділено порозумінню та погодженню всіма потенціальними гравцями громадської політики у сфері житла шляхом нівелювання їх конфлікту інтересів та формулювання загальної заінтересованості у рішенні визначених проблем діяльності житлової сфери. Відмінність представленого алгоритму від уже існуючих полягає в конкретному реєстрі суб'єктів, складових стадій політики, типологізації ймовірних питань для політики.

У рамках запропонованого нами алгоритму можливо розв'язання такої

публічної проблеми, насамперед оцінивши її масштаб, провівши відповідні розрахунки і сконцентрувавши альтернативні дані різноманітних витоків. Також орган місцевого самоврядування в змозі оцінити відкриті консультації з учасниками сторін із притягненням мас-медіа для суспільного розгляду питання у міській громаді. В наступному депутатська комісія і окремі депутати, разом з робочою групою, обирають варіант рішення проблеми яким передбачається слушний рівень розподіл бюджетних коштів, з дольовою участю. Тим самим стимулюється створення ОСББ. На заключній стадії орган місцевого врядування розцінює свою суспільну житлову політику із розв'язання відповідної публічно важливої справи, міряючи досягнутий рівень житлової самодостатності населення за вимірами: створені ОСББ у ході дії програми; створені в ході програми ОСББ, де виконано капремонта при співфінансуванні; існуючі ОСББ, які капітально відремонтувались на тих же угодах.

### **Висновки до розділу 3**

Україна має реальні умови і можливості для використання електронної аналітики за принципом геоінформаційних технологій з метою одержання якісної і такої корисної для всіх учасників громадської житлової політики інформації. Виходячи з цього, пропонуємо використовувати досвід побудування багат шарових автоматизованих електронних засад показників житлового фонду на доступних ресурсах Глобальної світової мережі органів публічної влади на базі приватно-державного партнерства з застосуванням сучасних Інтернет-технологій.

Житлова самодостатність населення означає здібність громадян, залежно від їх соціального рівня, матеріального статку, культурно-естетичних прихильностей, локальних звичаїв і ступеня осілості на визначеній території, задовольняти свої базові потреби щодо безпечного житла і землі на нетривалій чи стабільній основі. Все населення України згруповано за ознаками розвитку житлової самодостатності і для кожної з груп пораджено використовувати характерні для них свої інструменти

суспільної житлової політики. Вони надають рівні шанси шляху до ресурсів, діють в руслі стабільного розвитку громади, розповсюджують довір'я у суспільстві, користуються новаторськими ідеями та ІКТ, реалізують різні моделі громадської житлової політики.

Таким чином, потрібно створити модель реалізації загальнодержавної публічної житлової діяльності самоуправління задля рішення суспільно важливих проблем і суперечок інтересів учасників в житловій сфері. Цей алгоритм відображено як чотири поєднаних динамічних етапів єдиного курсу дій в житловій сфері.

## ВИСНОВКИ

Проведене в кваліфікаційній роботі дослідження актуальних проблем побудови моделі публічного управління житловим фондом дало можливість сформулювати такі висновки:

1. В державі нагромадилося чимало питань у житловій галузі, які не під силу наявним важелям житлової політики. Перш за все, висока ступінь зношеності житлової інфраструктури та комунальної сфери, зростання збитковості підприємств, організацій та установ, що обслуговують житлове господарство, поява енергетично бідного населення, нагромадження заборгованостей по сплаті за житлові послуги, відсутність позитивної динаміки по створенню ОСББ тощо.

2. В Україні лише формується модель публічного управління житлом, зокрема домінуванням підходів нового публічного менеджменту. Ця модель: позитивно – розкриває орієнтацію на сталий розвиток та належне врядування, а негативно – відсутність проактивного підходу, переважно ієрархічний характер взаємодії із нерозвиненими горизонтальними та гетерархічними відносинами.

3. Зарубіжний досвід публічного управління житлом свідчить: у світі застосовуються різні підходи щодо розв'язання житлових проблем. З досвіду Німеччини, Польщі, Канади, скандинавських країн, США раціональними для України визнано шляхи комплексного мотивування житлової самодостатності населення та житлово-соціальної реінтеграції уразливих верств населення.

4. Серед доцільних інструментів удосконалення механізмів управління житловим фондом України ми вбачаємо покращення діяльності державних управлінських інститутів у сфері житлового господарства, створення ощадно-будівельних кас, розбудова ресурсних і волонтерських центрів в територіальних громадах, позасудових інституцій по вирішенню спорів, формування житлово-комунальних інспекцій, органів по покращенню енергозберігаючих технологій; надання організаційно-функціональні-соціального житла в оренду, заходи по співфінансуванню проектної діяльності.

5. Визначено перспективи застосування інструментів електронного урядування в житловій політиці, заходи по запровадженню сервісних інститутів для надання житлових послуг.

6. Для реалізації публічного управління житлом КМУ потрібно об'єднати окремі цільові програми в єдину загальнодержавну програму розвитку житлово-комунального господарства. Потрібно розробити принципово нові комплекси нормативно-правового забезпечення, що буде регламентувати навчальні та кваліфікаційні вимоги, вимоги проходження конкурсних відборів, моніторингових дій.

7. Територіальні громади повинні враховувати доцільні межі щільності побудови житла при схваленні генеральних планів розвитку територій та визначенні меж земельних ділянок, розробити і впровадити програми просвітництва для громадян.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України : підручник Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук. Київ : *Юрінком Інтер*, 2007. 544 с.
2. Вербицький І. Мер Берліна про пріоритети і виклики розвитку міста  
ULR:[https://mistosite.org.ua/uk/articles/mer-berlina-pro-priorityty-i-vyklyky-rozvytku-](https://mistosite.org.ua/uk/articles/mer-berlina-pro-priorityty-i-vyklyky-rozvytku-mista) міста
3. Вигода М. Управління житлом: проблеми та перспективиULR:  
<http://jkg-portal.com.ua/ua/publication/one/upravlnnja-zhitlom-problemi-ta-perspektivi-33957>
4. Гордієнко О. М. Визначення механізмів управління державними капітальними інвестиціями. *Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр.* Одеса, 2012. № 4. С. 60–65.
5. Грицяк Н. В. Електронна демократія як механізм політичної взаємодії : *навч.-метод.* Київ, 2013. 44 с.
6. Деміхов О. І. Інформаційні технології як платформа комунікації між муніципалітетом і суспільством. Розвиток професійних компетентностей державних службовців: комунікативний аспект. *матеріали щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 3–4 листоп. 2016 р.)*. Київ , 2016.С. 199.
7. Ігнатенко О. П. Використання новітніх технологій в державному регулюванні сфери благоустрою населених пунктів. *зб. наук. пр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України*. Київ : НАДУ, 2014. С. 100–110.
8. Інформація про кількість створених ОСББ по регіонах станом на 01 лип. 2019 р. ULR: [http:// www.minregion.gov.ua/ wp-content/uploads/2021/07/Informatsiya-pro-kilkist- stvorenih-OSBB-po-regionah-standom-na-01.07.2021.pdf](http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2021/07/Informatsiya-pro-kilkist-stvorenih-OSBB-po-regionah-standom-na-01.07.2021.pdf)
9. Концепція державної житлової політики, схвалена Постановою Верховної Ради України від 30 черв. 1995 р., № 254/95-ВР. ULR: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254/95-%D0%B2%D1%80>
10. Лук'янихін В. О. Механізми публічного адміністрування в аспекті залучення інвесторів для розвитку інфраструктури житлового господарства.

*Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Харків, 2016. – № 1 (49). – С. 88–93.*

11. Люк А. ОСББ поставили в європейські рамки ULR: <http://osbb.jkg-portal.com.ua/ua/publication/one/osbb-postavili-v-jevropejsk-ramki-37025>

12. Люк А. Суворі правила життя у європейських ОСББ. ULR: <http://osbb.jkg-portal.com.ua/ua/publication/one/suvor-pravila-zhittja-jevropejskih-osbb-36264>

13. Офіційний сайт “Цензор.Нет” ULR: [https://censor.net.ua/resonance/3041450/zastupnik\\_golovi\\_derjagentstva/\\_z\\_elektronnogo\\_uryaduvannya\\_oleksyi\\_vis\\_kub\\_do\\_kntsya\\_2018\\_roku\\_mamo\\_/prezentuvati](https://censor.net.ua/resonance/3041450/zastupnik_golovi_derjagentstva/_z_elektronnogo_uryaduvannya_oleksyi_vis_kub_do_kntsya_2018_roku_mamo_/prezentuvati)

14. Офіційний сайт Державного фонду сприяння молодіжному житловому будівництву ULR: <https://www.molod-kredit.gov.ua/presentation/novyny/diiu-derzhavnoi-prohramy-zabezpechennia-molodi-zhytlom-prodovzhenno-do-2020-roku>

15. Офіційний сайт Державної служби статистики України ULR.: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

16. Офіційний сайт Міністерства житлового будівництва і міського розвитку США . ULR : <https://www.hud.gov/>

17. Офіційний сайт Мінрегіону України ULR: <http://www.minregion.gov.ua/>

18. Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : затвердж. Постановою Кабінету Міністрів України від 30 квіт. 2014 р. № 197. ULR: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-%D0%BF>

19. Деміхов О. І. Розвиток механізмів державного і муніципального управління житловим фондом міста в умовах децентралізації в Україні. *Сучасні проблеми управління підприємствами: теорія та практика : матеріали міжнар. наук.-практ. конф.* Харків, 2017. С. 74–77.

20. Державна політика і демократичне урядування: становлення та взаємовплив : підручник. авт. кол. : Е. А. Афонін, Т. В. Бельська, Я. В. Бережний та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички, В. А. Шахова. Київ, 2016. 264 с.
21. Вигода М. Мешканці всіх будинків, – об'єднуйтеся! URL: <http://jkg-portal.com.ua/ua/publication/one/meshkanc-vskh-budinkv-objednujtes-31602>
22. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовт. 1985 р. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036)
23. Єщенко О. Прозорість та економічна обґрунтованість: такою має бути тарифна політика. *Житлово-комунальне господарство України : інформ.-аналіт. вид. для фахівців*. Київ. 2015. № 9 (82). С.34–36.
24. Ігнатенко О. П. Використання новітніх технологій в державному регулюванні сфери благоустрою населених пунктів. *зб. наук. пр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України*. Київ , 2014. Вип. 2. С. 100–110.