

**ПОЛТАВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ,
УПРАВЛІННЯ, ПРАВА ТА ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

Освітньо-професійна програма Зв'язки з громадськістю
Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування
Ступінь вищої освіти Магістр

ДОПУСКАЄТЬСЯ ДО ЗАХИСТУ

Завідувач кафедри

Тамара ЛОЗИНСЬКА

07 грудня 2021 року

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему: «Удосконалення вироблення й реалізації публічної житлової
політики в Україні»

виконала здобувач вищої освіти заочної форми навчання

Романова Анастасія Володимирівна

Керівник кваліфікаційної роботи

Олександр ДОРОФЄЄВ

Полтава – 2021 року

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ	9
1.1. Сутність та поняття дослідження публічної житлової політики	9
1.2. Моделі та принципи здійснення публічної житлової політики	15
Висновок до розділу 1	23
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ПУБЛІЧНОЇ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ ..	25
2.1. Стан реалізації державної житлової політики в Україні	25
2.2. Трансформаційні процеси регулювання політики енергозбереження житлово-комунального господарства	31
Висновок до розділу 2	40
РОЗДІЛ 3. ПІДХОДИ ТА ІНСТРУМЕНТИ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ВИРОБЛЕННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ	42
3.1. Підходи до використання технологій електронного урядування в житловій політиці	42
3.2. Перспективні інструменти стимулювання участі населення у формуванні і реалізації публічної житлової політики	49
Висновок до розділу 3	56
ВИСНОВКИ	57
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	60
ДОДАТКИ	69

ВСТУП

Актуальність теми. На сьогоднішній день житлова політика не посіла належного місця в стратегії розвитку Української держави та її адміністративно-територіальних одиниць. Існуючі підходи та механізми житлової політики не забезпечують належним чином житлові потреби суспільства. Це негативно позначається на його психічному здоров'ї, змушує громадян замість задоволення інших потреб заробляти собі на життя, і взагалі загрожує національній безпеці держави. Близько 85% наявного житлового фонду в Україні було побудовано до незалежності і не відповідає сучасним економічним умовам. Крім того, є проблеми з наданням якісних житлових послуг та збереженням житлового фонду, оскільки українці вже давно живуть в умовах державної опіки і поки не готові брати на себе додаткові обов'язки.

План пріоритетних дій уряду підтримує розвиток житлово-комунального господарства, зокрема реалізацію ефективної житлової економіки та створення ринку управління житлом. У документі наголошується на недосконалості системи фінансування робіт з утримання житла, надмірній монополізації утримання житла, що призводить до їх швидкого фізичного та морального зносу. Державна стратегія регіонального розвитку, у свою чергу, спрямована на реалізацію програм будівництва (придбання) доступного житла та квартир для молоді, зниження витрат на іпотеку, реконструкції та реконструкції житлових будинків тощо.

Вирішення цих проблем, а також вирішення існуючих проблем у житловому секторі можливе лише за умови оновлення підходів до розробки та реалізації житлової політики, також шляхом активної участі громадськості, щоб зробити цю політику публічною та близькою до громадян. Звісно, слід враховувати прогресивне наукове мислення, досвід за кордоном, зміни соціально-економічної ситуації, можливості державного сектору тощо.

Проблеми ефективного державного управління та громадського порядку були предметом дослідження багатьох зарубіжних та вітчизняних вчених, таких як: М. Білинська, В. Воротін, Н. Грицяк, У. Данн, Д. Келінг, В. Куйбіда, О. Петрое, К. Поллітт та інші. О. Апостолок, Н. Васильєва, М. Вигода, О. Ігнатенко, А. Кузнецов, І. Кучеренко, Н. Олійник, О. Теліженко, Ю. Чеберяк та інші науковці розглядали різноманітні питання, пов'язані з житловою галуззю та житлово-комунальні послуги на місцевому, регіональному та національному рівнях. При цьому не сформовані підходи, принципи, проектування та механізми реалізації державної житлової політики, які відповідають сучасним тенденціям, що зумовило вибір теми, мети та мети роботи.

Зв'язок роботи з науковими темами. Кваліфікаційна робота виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт Полтавського державного аграрного університету за темою «Формування ефективної системи публічного управління в Україні» (номер державної реєстрації 0117U003104, 2017-2026 рр.).

Мета і завдання дослідження. Мета кваліфікаційної роботи полягає у вдосконаленні підходів і розробленні практичних рекомендацій органам публічної влади й неурядовим структурам щодо формування та реалізації публічної житлової політики в Україні.

Відповідно до мети в роботі поставлено такі завдання:

- дослідити теоретичні засади формування державної житлової політики;
- проаналізувати сучасний стан реалізації державної житлової політики в Україні та за кордоном;
- розкрити пріоритетні підходи та інструменти до вдосконалення виробництва та реалізації публічної житлової політики.

Об'єкт дослідження. Об'єктом дослідження виступає процес вироблення й реалізації публічної житлової політики в Україні.

Предмет дослідження. Предметом дослідження є сукупність теоретичних, методичних та практичних проблем, що виникають в процесі вироблення й реалізації публічної житлової політики в Україні.

Методи дослідження. Розв'язання поставлених у дослідженні завдань здійснювалось із застосуванням системного та процесного підходів, функціонально-цільового та абстрактно-логічного методів, експертних методів. Метод порівняння використано при аналізі класичного та сучасного підходів до управління персоналом. При формулюванні мети та завдань оцінювання працівників використовувався описовий метод.

Інформаційна база. Інформаційною основою послужили літературні джерела, довідкові та нормативні матеріали, а також теоретичні розробки вітчизняних та зарубіжних вчених щодо вдосконалення місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів. Окремі положення і висновки кваліфікаційної роботи мають наукову і практичну цінність. До елементів наукової новизни можна віднести:

набуло подальшого розвитку:

спробу використовувати нові підходи до використання технологій електронного урядування в житловій політиці;

застосування перспективних інструментів стимулювання участі громадськості у розробці та реалізації державної житлової політики.

Практичне значення одержаних результатів. Найважливіші теоретичні положення, пропозиції, основні узагальнення та висновки дослідження розширюють межі наукового аналізу з представленої теми, визначають напрями вироблення й реалізації публічної житлової політики в Україні та можуть бути використані при удосконаленні роботи з персоналом в органах публічної влади й місцевого самоврядування.

Апробація результатів дослідження. Основні результати дослідження за темою кваліфікаційної роботи оприлюднені у формі доповідей.

Публікації. За результатами здійсненого дослідження опубліковано

тези:

«Участь громадськості в процесі проведення аналізу та оцінки корупційних ризиків в діяльності державних інституцій», яку включено до збірника матеріалів наукових досліджень молодих учених кафедри публічного управління та адміністрування «ТЕРИТОРІЯ НАУКИ». Частина 2. Полтава : ПДАУ, 2021.

«Участь громадськості у розробці та вжитті заходів щодо мінімізації корупційних ризиків», яку включено до збірника матеріалів наукових досліджень молодих учених кафедри публічного управління та адміністрування «ТЕРИТОРІЯ НАУКИ». Частина 3. Полтава : ПДАУ, 2021.

Структура та обсяг кваліфікаційної роботи. Кваліфікаційна робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Основний зміст викладено на 69 сторінках друкованого тексту, робота містить 4 таблиці та 4 додатки.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ

1.1. Сутність та поняття дослідження публічної житлової політики

Житло є невід’ємною частиною життя кожної людини, показником розвитку держави та одним із найважливіших чинників її безпеки. Зважаючи на багатогранність цього матеріального блага, державна житлова політика має бути спрямована на задоволення існуючих житлових потреб суспільства та використання для цього всіх наявних засобів – державних, муніципальних, державних, приватних.

Дослідження сутності, напрямів та механізмів державної житлової політики насамперед потребує уточнення термінів, які дають змогу визначити її характеристики та істотні характеристики, зокрема таких як «житло», «житлово-комунальне господарство», «житлове будівництво», «житлово-комунальні послуги», «державне управління», «державне регулювання», «державне житлове регулювання», «громадський порядок» та нарешті «державна житлова політика».

Відповідно до статті 4 Житлового закону УРСР (діє) житловий фонд складається з житлових будинків, а також житлових будинків в інших будинках, розташованих на території країни, що входять до складу житлового фонду. До складу житлового фонду входять [14]:

- державний житловий фонд (житлові будинки та квартири в інших державних будинках);
- державний житловий фонд (житлові будинки та квартири в інших будинках, що належать кооперативам, їх об’єднанням, спілкам та іншим державним установам);
- фонди житлово-будівельних кооперативів (житлові будинки житлово-будівельних кооперативів);

– приватний житловий фонд (житлові будинки (частини будинків), ОСББ, що перебувають у власності громадян);

– соціальне житло (квартири в багатоквартирних будинках, особняках) та квартири в інших будинках усіх форм власності, які надаються громадянам, які відповідно до законодавства потребують соціального захисту.

Інші визначення поняття житлового фонду України та його видів містяться в проекті Закону України «Про основні засади державної житлової політики» від 25 жовтня 2013 р. № 3498, зокрема у статті 8: «Житловий фонд м. Україна – це сукупність квартир в адміністративно-територіальних одиницях України». Відповідно до законопроекту України житловий фонд пропонується поділити на:

- 1) державний житловий фонд – квартири державної власності (стаття 9);
- 2) муніципальний житловий фонд – житло, що перебуває у власності органу місцевого самоврядування (стаття 10);
- 3) приватний житловий фонд – житло, що перебуває у власності фізичних або юридичних осіб приватного права (ст. 11);

Залежно від цільового призначення законопроектом передбачено поділ житлового будівництва на [53, с. 157]:

- 1) багатофункціональні квартири – квартири всіх форм власності, що використовуються без обмежень для проживання фізичних осіб (стаття 12);
- 2) житловий фонд соціального призначення – житло всіх форм власності, що надається громадянам, які потребують соціального захисту відповідно до законодавства на підставі соціального найму (стаття 13);
- 3) Квартири спеціального призначення – квартири всіх форм власності, створені для тимчасового проживання окремих категорій громадян, перелік яких встановлюється законом або рішенням органів місцевого самоврядування (стаття 14).

Житлові будинки належать до житлової сфери. Згідно з енциклопедією державного управління, житло – це підсистема житлово-комунального

господарства, яка характеризується утриманням та обслуговуванням житла, наданням різноманітних комунальних послуг та роботою безпосередньо в житлових будинках, ремонтними, будівельними, спеціалізованими та монтажними роботами на території будинків житловий фонд, експлуатація громадських будівель.

Враховуючи наведені наукові тлумачення, ми пропонуємо розширити термін «житло», включивши до переліку учасників господарських відносин таких осіб, як фізичні особи, компанії, організації та об'єднання як юридичні особи (наприклад, ОСББ), громадські господарські товариства та асоціації. тому що вони є власниками (представниками власників) більшості об'єктів нерухомості, що підлягають нагляду в житловому будівництві, мають безпосередню зацікавленість у володінні майном і відповідно впливають на цю сферу суспільних відносин [37, с. 85].

Пропонується визначити та консолідувати правила та процедури та включити їх у систему, спрямовану на задоволення соціальних та індивідуальних потреб, включаючи будівництво та реконструкцію житла, будівель та елементів технічної та соціальної інфраструктури, управління житлом, утримання та ремонт, а також процес інституалізації житлової індустрії. Це створює методичну, організаційно-правову базу для розвитку даного напрямку.

Необхідно враховувати економічні особливості житлової сфери, а саме – органи державної влади та місцевого самоврядування виступають у цій сфері як органи державної влади та як власники та користувачі житла та відповідних земельних ресурсів, а також господарські одиниці. Таке функціонування влади веде до інерції, веде до нечутливості до необхідних реформ у цій сфері, оскільки певні важливі для суспільства рішення можуть бути нецікавими для влади. На цьому тлі інституції громадянського суспільства мають відігравати стимулюючу роль, виступаючи як ініціаторами змін, так і об'єктами спостереження та контролю у цій сфері.

Таким чином, на нашу думку, з точки зору системного підходу,

житлова сфера є багаторівневою міжгалузеву системою, до складу якої входять: фізичні об'єкти – житло, забудова та прилеглі території; залучені сторони – органи влади та відповідні державні установи, суб'єкти господарювання (усі форми власності), власники та користувачі квартир та земельних ділянок; процеси – будівництво, ремонт, реконструкція та обслуговування житла, надання послуг населенню та підприємствам із забезпечення комфортних умов проживання в житлових будинках усіх форм власності та благоустрою житлових територій, а також процеси управління, пов'язані з регулюванням житлово-комунального господарства.

Вся інфраструктура житлового господарства повинна постійно забезпечуватися необхідними ресурсами та послугами, цю функцію виконують комунальні підприємства. Відповідно до енциклопедії державного управління, комунальне господарство – це підсистема житлово-комунального господарства, що являє собою сукупність елементів комунальних підприємств та установ, що забезпечують комунальні послуги та сприятливі умови життя суб'єктів даної адміністративно-територіальної одиниці [74, с. 19].

До складу житлово-комунального господарства входять: житловий фонд та його експлуатація; ліфтові системи; постачання води; дренаж; теплопостачання; газопостачання; благоустрій; технічне обслуговування об'єктів; ритуальні послуги; утримання кладовищ; зовнішнє освітлення; збір та утилізація твердих побутових відходів; утримання сміттєзвалищ; вивіз сміття; забезпечення роботи електротранспорту міста; технічна інвентаризація; дорожнє господарство; дощова каналізація; технічне обслуговування мостів; технічний захист територій; утримання парків; утримання пляжів; ловити безпритульних тварин; утримання вод; карантин та боротьба з бур'янами; боротьба з шкідливим впливом води. Сектор житлово-комунального господарства складається з двох великих підгалузів: житлово-комунального господарства. Серед підприємств житлово-комунального господарства – суб'єктів різних форм власності та організаційно-правового становища – багато суб'єктів природних монополій.

У ЖКГ пропонується широкий спектр житлово-комунальних послуг. Так, у ст.1 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» від 9 листопада 2017 р. № 2189-VII дається таке визначення: житлово-комунальні послуги – це результат господарської діяльності, спрямованої на поліпшення житлово-побутових умов у м. Забезпечувати житлові та нежитлові будинки, будівлі та споруди, комплекси будівель і споруд відповідно до норм, норм, стандартів, порядків і правил, що здійснюються на підставі договорів про надання житлово-комунальних послуг.

Особливістю управління житлово-комунальним господарством є те, що значні повноваження у цій сфері мають як місцеві органи виконавчої влади, так і органи місцевого самоврядування [7, с. 98].

Система державного житлово-комунального господарства об'єднує зусилля центрального органу виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства, інших центральних органів виконавчої влади, відповідних структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, обласної влади, підприємств усіх форм власності та їх житлово-комунальних товариств, які діють у цьому районі – комунальні послуги, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків, товариства власників квартир, інші форми самоорганізації населення. Якість державного управління в цій сфері значною мірою залежить від спільної відповідальності всіх цих сторін за вирішення покладених на них завдань та балансування інтересів.

Виходячи з наведених визначень та керуючись системним підходом, ми надамо власне тлумачення поняття державного регулювання у житловій сфері – сукупності зручних форм, методів і сфер впливу, що використовуються державним управлінням для контролю функціонування та будівництво житла, використання забудованих земель, благоустрій прибудинкових територій та надання послуг населенню та підприємствам з метою забезпечення комфортних умов проживання в житлових будинках усіх форм власності. Натомість державне регулювання у житловому секторі є завданням державного управління, яке здійснюється органами влади та

соціальними інституціями з метою регулювання відносин між усіма суб'єктами житлової сфери та приведення їх у певну бажану послідовність.

Ми продовжуємо розвивати ряд фундаментальних дослідницьких концепцій і звертаємося до суті політики. Загальновідомо, що органи державної влади контролюють та регулюють соціально-економічні процеси в рамках відповідної державної політики. Політика (грец. політика – мистецтво управління державою) – діяльність окремих осіб і соціальних груп, яка пов'язана із взаємозв'язком завоювання, збереження влади та здійснення влади з метою реалізації своїх інтересів.

Відповідно до усталеного в науці державного управління підходу публічна політика (англ. public policy, state policy) – це дія системи органів державної влади відповідно до певних цілей, напрямів і принципів на вирішення низки взаємопов'язаних проблем у певному сфера громадської діяльності. Це пропозиція уряду щодо дій для задоволення потреб чи можливостей, сформульована із зазначенням очікуваних результатів та їх впливу на поточний стан справ і конкретне вирішення проблем.

Дослідженню поняття «громадський порядок» також присвятили свої роботи західні вчені. Дослідники Е. Янг та Л. Куїнн пропонують такі визначення терміну громадський порядок [61, с. 83]:

- громадський порядок – це акт державного органу, який має на це законодавчі, політичні та фінансові повноваження;

- державна політика є цілеспрямованою, тобто вона прагне досягти кількох визначених цілей з метою вирішення чи вирішення конкретних проблем чи потреб у конкретному суспільстві;

- державна політика - це курс дій, тобто не конкретне рішення, дія чи реакція, а ретельно розроблений підхід чи стратегія;

- громадський порядок реалізується одним або групою суб'єктів, тобто політику може реалізовувати державний чиновник чи відомство або декілька суб'єктів;

- громадський порядок дає обґрунтування дії, тобто зазвичай містить

пояснення логіки, на якій він ґрунтується.

Поняття державної житлової політики вперше згадується в концепції державної житлової політики (1995 р.). У документі зазначено, що концепція визначає основні напрями реалізації права громадян України на житло. Метою державної житлової політики є створення умов для реалізації цивільного права на житло, розширення житлового будівництва, покращення збереження та безпеки житлових приміщень. У той же час законодавчо визначеного визначення досі немає.

Вперше у вітчизняній юридичній практиці концепція державної житлової політики була представлена в проекті Закону України «Про основні засади державної житлової політики» від 25 жовтня 2013 року у статті 1: «Можна будувати квартири, купувати нерухомість», орендувати житло та потребують соціального захисту можуть відповідно до положень Закону отримувати державну допомогу. Метою державної житлової політики є створення правових, економічних та соціальних умов для реалізації громадянами свого конституційного права на житло. Держава визначає засоби та механізми досягнення мети державної житлової політики [3, с. 17].

Таким чином, на основі узагальнення розглянутих основних понять громадського порядку та житлового будівництва можна запропонувати таке визначення: Державна житлова політика – це форма діяльності держави та її адміністративно-територіальних одиниць, яка включає принципи, цілі, і механізми житла населення регіонів та місцевих органів влади, що формується та реалізується органами влади всіх рівнів за участю інших суб'єктів протягом певного періоду часу.

1.2. Моделі та принципи здійснення публічної житлової політики

Залежно від цілей, ресурсних можливостей і специфіки розвитку кожна федеральна держава застосовує власну модель житлової політики –

сукупність підходів, концепцій, інструментів і принципів побудови системи державного управління для забезпечення потреб державного житлового фонду. Останні наукові роботи, публікації в ЗМІ та аналітичні дослідження експертів свідчать про посилення негативних тенденцій у житловому будівництві та необхідність модернізації вітчизняної моделі житлової політики, вироблення державним сектором нових стратегічних підходів до вирішення його складних проблем. Таким аспектам присвячена робота О. Апостолюк, В. Полуянов, О. Гордієнко, Г. Конєва, Т. Новікова, В. Нотевський, Н. Ужинська, О. Ігнатенко, Ю. Чеберяк. Вирішення нагальних проблем, створених неефективним регулюванням соціально-економічних відносин у житловій сфері, на думку вчених, шляхом застосування нових принципів і підходів, у тому числі запровадження основних функцій управління: планування, організації, мотивації та контролю.

Незважаючи на підвищену увагу науковців до проблеми житлової реформи, дослідження не охоплює перспективного бачення майбутнього стану галузі та варіантів вирішення проблеми модернізації застарілого житла, ефектів усієї державної житлової політики. У цій ситуації створюються умови для сприятливого житлового будівництва. Усі дослідники погоджуються з високим зносом будівель існуючого житлового фонду та проводять статистичний аналіз техніко-економічних показників. Крім того, погіршення стану житла та накопичення негативного потенціалу конфлікту інтересів у державній житловій політиці впливає на погіршення соціально-економічної ситуації в країні. Теоретичне та практичне значення питань у цій сфері полягає у пошуку та розробці нових засад проектування та реалізації опосередкованого, опосередкованого впливу державних органів та муніципалітетів на житлово-комунальні послуги, економіку та населення як безпосередньо активних суб'єктів житлової політики [14, с. 89].

Принципи мають особливе значення для розробки та реалізації державної житлової політики. У науці принципи – це загальні вимоги до формування теорій, сформульованих як первинні, що лежать в основі

певного стану речей. Принципи – це загальні положення, які повинні задовольняти науковим припущенням, гіпотезам чи теоріям, таким як принцип причинності, принцип еквівалентності, принцип відповідності, принцип невизначеності тощо. При характеристиці різних систем ці принципи відображають істотні характеристики, відповідальні для належного функціонування системи, без якої вона не виконувала б своєї мети.

Основні принципи внутрішньої політики сформульовані в Законі України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» (01.07.2010 р. № 2411-VI). У частині 2 сказано: «Внутрішня політика ґрунтується на таких принципах: пріоритет захисту національних інтересів; верховенство права, забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, повага до гідності кожної людини; рівність усіх суб'єктів права власності перед законом, захист конкуренції у сфері господарської діяльності; здійснення державної влади за рахунок її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; відкритість та прозорість процесів підготовки та прийняття рішень органами державної влади та місцевого самоврядування; забезпечення сталого розвитку економіки на ринкових засадах та її соціальної спрямованості; забезпечення балансу національних, регіональних та місцевих інтересів; свобода, соціальна справедливість і творче самовираження, участь громадян в управлінні державними і суспільними справами; соціальне партнерство та громадянська солідарність» [57, с. 34].

Традиційно принципи громадського порядку поділяються на загальні (універсальні) та галузеві (специфічні). В усіх видах громадського порядку використовуються універсальні принципи. До них належать: об'єктивність; специфіка; оптимальність; зворотне повідомлення; дотримання правових норм тощо. Галузеві принципи застосовуються в управлінні окремими сферами суспільства або використовуються лише в громадському порядку, політиці політичних партій та суспільно-політичних організацій.

Безперечно, що для успішних, ефективних реформ в Україні аксіомою має бути теза про те, що цінностями громадянського суспільства,

демократичного управління мають бути цінності держави і, відповідно, громадського порядку. Основою демократичного управління можна вважати такі ціннісні принципи: активна і свідома участь народу в громадському порядку; прозорість, тобто здатність адміністративних процедур забезпечити високий рівень поінформованості громадян та їх команд про фізичні та процедурні аспекти державного управління, зрозумілість мети, змісту та значення цієї діяльності для широкої громадськості з вільним доступом до інформації; відповідальність або підзвітність урядів.

Згідно з ООН, цінностями (принципами) гармонізації громадського порядку та державного управління в контексті громадянського демократичного управління мають бути: 1) політичні цінності (цінності уряду та парламенту), засновані на: консенсусній орієнтації, спільна робота громадян і влади, здатність реагувати, Ефективність; 2) правові цінності (державні та судові цінності), що забезпечують рівність і недискримінацію, верховенство права; 3) соціально-економічні цінності (цінності від державних органів) – ефективність, ефективність і економічність; 4) універсальні цінності адміністрації – прозорість, підзвітність. Усі ці цінності неминуче призведуть до гармонізації влади, громадського порядку та розвитку демократичного управління [41, с. 92].

Концепція державної житлової політики (30 червня 1995 р.) не пропонує жодних принципів, а лише визначає найважливіші чинники, напрями та шляхи реалізації державної житлової політики.

У статті 3 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» (09.11.2017 № 2189-VII) зазначено, що державна політика у сфері житлово-комунального господарства ґрунтується на таких засадах: забезпечення раціонального використання наявних ресурсів; та сталого розвитку населених пунктів; створювати та підтримувати конкурентне середовище у розвитку та наданні житлово-комунальних послуг, забезпечуючи тим самим контроль за діяльністю суб'єктів природних монополій; забезпечення функціонування підприємств, установ та організацій, які виробляють,

надають та/або надають житлово-комунальні послуги на госпрозрахунку та досягають економічно обґрунтованих витрат на надання цих послуг; регулювання цін/тарифів на житлово-комунальні послуги у випадках, передбачених законодавством, з урахуванням досягнутого соціально-економічного рівня розвитку, природних умов регіону та технічних можливостей; забезпечення рівного доступу споживачів до мінімальних стандартів житлово-комунальних послуг незалежно від соціального статусу, майнового стану, віку споживача, місцезнаходження та форми власності юридичних осіб тощо; дотримання встановлених стандартів, норм, норм, порядків і правил щодо кількості та якості житлово-комунальних послуг.

Також у ст.2 Закону України «Про комплексну реконструкцію мікрорайонів застарілих житлових будинків» (22 грудня 2006 р. № 525-V) закладено засади державної політики у сфері комплексної реконструкції мікрорайонів. (мікрорайони) із заміною застарілих квартир, у тому числі:

- сприяння реалізації права на житло громадян України;
- гарантії та захист прав власності громадян на житлові та нежитлові будинки, що реконструюються;
- узгодження заходів з реконструкції, заміни житлового фонду та розроблення програми (інвестиційної, організаційної, технічної тощо) місцевим самоврядуванням, визначення зобов'язань, відповідальність за їх невиконання учасниками реконструкція, заміна житлового фонду [11, с. 83].

Оскільки житлова політика держави тісно переплітається з регіональною політикою, стаття 3 перелічує принципи державної регіональної політики: законність; співробітництво; паритет; відкритість; субсидіарність; координація; рівномірність; історична наступність; етнокультурний розвиток; сталий розвиток; об'єктивність.

Згідно з базовими документами, згідно з якими розробляється соціальна житлова політика, Україна має забезпечити дотримання великої кількості принципів, практичне виконання яких, однак, у деяких випадках не може бути гарантовано. Загалом, ми вважаємо, що слід визначити кілька

принципів з урахуванням можливостей їх застосування.

Зауважте, що принципи формулювання та реалізації політики можуть змінюватися в міру зміни моделі політики. Відомий дослідник у сфері державного управління О.Ю. Амосов зазначає, що до основних моделей державного управління належать «старе державне управління» («традиційне (харизматичне) управління»), «нове державне управління» («нове державне управління») і «належне управління» («good governance»). Нове державне управління – набір стратегій адміністративних та політичних реформ, заснованих на методах приватного сектора.

Найвищим рівнем державного управління є модель належного управління, яка базується на демократичних принципах поділу влади, вибору та змінності вищих державних службовців, підзвітності органів виконавчої влади, верховенства права, політичного плюралізму та свободи вираження поглядів. Вчений Е.О. Сергієнко зазначає, що Світовий банк та низка інших міжнародних організацій ставлять питання про необхідність «належного управління». Концепція ПРООН визначає низку цінностей належного врядування як для трьох предметних сфер, так і для форми їх реалізації – державного управління. Зокрема [32, с. 88]:

- політичні цінності: консенсусна орієнтація, спільна участь громадян і влади (участь), чуйність, чуйність;
- правові цінності: рівність та інклюзивність, верховенство права;
- соціально-економічні цінності: ефективність, ефективність та ефективність (англ. Efficiency and Efficiency);
- універсальні цінності адміністрування: прозорість і підзвітність.

Державна адміністрація сприйняла ідею «управління» у вигляді концепції «нового державного управління». Для встановлення ефективної комунікації між органами влади та організаціями третього сектору участь громадян у розробці державної політики та програм має базуватися на відповідних принципах, найважливішими з яких є, по суті:

- визнання важливості кожної партії у розвитку демократичної

системи;

- визначення спільних і важливих цінностей для кожної зі сторін;
- підзвітність, прозорість та відповідальність за використання державних коштів;
- відкритість влади (інформація про процес прийняття державних рішень має передаватися представникам різних соціальних груп, які всі зацікавлені у залученні їх до розробки та прийняття рішень);
- визначення єдиних і відповідних критеріїв поведінки та умов прийняття рішень для всіх учасників взаємодії;
- принцип прямого спілкування (забезпечує оптимізацію діяльності всіх спеціалістів органів влади та місцевого самоврядування, відповідальних за зв'язки з організаціями «третього сектору»);
- принцип зворотного зв'язку (результати будь-якої дискусії мають бути відображені на практичному рівні) [27, с. 129].

Дослідник А. О. Кузнецов та С. С. Бовдуй, які вивчають державну житлову політику, наголошують на тому, що вона повинна базуватися на таких принципах:

- пріоритет соціальних, регіональних та громадських інтересів над галузевими, відомчими та місцевими;
- орієнтація на різні форми власності в житлово-комунальному секторі;
- поступова децентралізація управління та передача низки функцій управління у сфері житлово-комунального господарства на місцевий рівень;
- посилення антимонопольної політики в житлово-комунальному господарстві;
- розподіл функцій між замовником і підрядником з експлуатації житлового фонду;
- нормативний принцип розподілу ресурсів і розподілу різних рівнів державної служби;

- орієнтація на різні джерела фінансування: централізоване та децентралізоване фінансування;
- залучення населення до активної участі в управлінні житлово-комунальним господарством.

Беручи до уваги вищезазначені принципи, які прямо чи опосередковано стосуються житлової політики, їх можна узагальнити в такі групи: універсальні, загальні, ціннісні, гармонізаційні, належне врядування, державна регіональна політика, державна внутрішня політика та безпосередньо принципи житлової директиви (Додаток А). При цьому останню слід визначати з урахуванням принципів інших груп та з урахуванням особливостей сучасної ситуації та виходячи з неї цілей житлової політики.

Як бачимо, державна житлова політика базується на ряді принципів. Враховуючи дослідження різних наукових підходів до цієї проблеми, пропонуємо каталог засад державної житлової політики, який складається з принципів розробки та реалізації державної житлової політики [50, с. 47].

Принципи державної житлової політики:

- принципи формування державної житлової політики:
- принципи реалізації державної житлової політики:

Практична цінність запропонованих принципів полягає в тому, що вони можуть бути використані як правила для здійснення відповідних практичних кроків та підтримки розробки систем їх моніторингу та оцінки. Потенційно активні учасники державної житлової політики постійно залучаються до господарських процесів та судочинства з матеріальними цінностями (житловий фонд, земля під житлову забудову, прибудинкові території та землі, що плануються під житлове будівництво) у населених пунктах з метою забезпечення соціальних потреб у житловому будівництві. Враховуючи цей логічний ланцюжок наслідків, пропонуємо розглянути базову модель державної житлової політики (Додаток Б).

Вивчивши наукові уявлення про принципи та моделі державної

житлової політики, ми бачимо, що держава наразі формує модель державної житлової політики.

Через його недостатній розвиток, бажана стійкість та покращення в житловому секторі ще не досягнуті. Водночас існуюча вітчизняна модель державної житлової політики характеризується позитивною орієнтацією на сталий розвиток та належне врядування та негативною – на існуючі житлові проблеми без проактивного підходу. У разі виникнення проблеми органи влади та муніципалітети використовують ситуаційні заходи, щоб вплинути на установи та тих, хто займається житловою індустрією, і часто впливають на наслідки, а не на відповідні причини чи потенційні виклики.

Висновки до розділу 1

Житлова політика завжди є показником розвитку суспільства, дозволяє оцінити його економічний і технічний потенціал, рівень добробуту та якість державного управління в країні.

У рамках дослідження теоретико-методологічних аспектів формування державної житлової політики досліджено концепції, принципи та моделі, на яких ґрунтується державний сектор при розробці відповідних напрямків діяльності в державі. Аналіз особливостей та суттєвих характеристик державної житлової політики дає змогу врахувати ряд її основних понять, зокрема «житло», «житлово-комунальне господарство», «житлове будівництво», «житлово-комунальні послуги», «державне управління», «державне регулювання», «державне житлове регулювання», «громадський порядок» та нарешті «державна житлова політика».

Слід зазначити, що органи влади та органи місцевого самоврядування у житловому секторі виступають як органи влади, як власники, як користувачі житла та відповідних земельних ресурсів, як господарські одиниці. Тому пропонується перевизначення терміну «проживання», яке включає, серед

іншого, забудовану землю та прибудинкові території.

На основі цих досліджених концепцій та виявлених сучасних особливостей апарату категоризації запропоновано структурну модель житлового господарства як об'єкта громадського порядку.

Принципи, як і цінності їх будівництва, мають особливе значення для розробки державної житлової політики. Починаючи з вивчення в першому розділі принципів (у загальному та спеціальному значенні для науки державного управління) у вітчизняній та зарубіжній науковій літературі, законодавстві ЄС та України, їх систематизації у вигляді схеми принципів житлової політики.

З метою подальшого розвитку ефективних механізмів державної житлової політики було проаналізовано існуючі інститути та інструменти, їх взаємозв'язки та нормативно-правову базу у житловому секторі. За результатами цих опитувань було визнано важливу роль електронного уряду, який останнім часом неухильно зростає у сфері державної політики, у тому числі в житловому секторі.

При вивченні чинного комплексу законодавчих та нормативно-правових актів у житловій сфері необхідно зосередитися на Законі України «Про житлово-комунальні послуги» від 2017 року, який значною мірою відповідає очікуванням суспільства та є своєчасним із соціально-економічної точки зору. Актуальним залишається питання детальної опрацювання проектів нового Житлового Закону України та Закону «Про основні засади державної житлової політики». Також необхідно розробити правила управління багатоквартирними будинками.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ ПУБЛІЧНОЇ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

2.1. Стан реалізації державної житлової політики в Україні

Для розробки нових підходів та пропозицій щодо формування державної житлової політики необхідно проаналізувати сучасний стан житлової галузі, визначити тенденції її розвитку та оцінити відповідну державну політику.

Станом на 1 січня 2020 року житловий фонд держави становив 977,9 млн м² (на 1 січня 2016 року – 973,8 млн м²), з них 60,7% (594,0 млн м²) – у міських поселеннях – географічний ареал – усі області України, за винятком тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя, а також частини зони проведення антитерористичної операції). Майже весь житловий фонд (98,3%) був у житлових будинках (квартирних будинках та індивідуальних (садильних) житлових будинках). Житлова площа в гуртожитках та нежитлових будинках у загальному житловому фонді становила 1,7% (16,3 млн м²) (таблиця 2.1).

Таблиця 2.1

Житловий фонд України на 01 січня 2021 р. [24]

	Усього	У тому числі	
		міські поселення	сільська місцевість
Загальна площа житлових приміщень, тис. м ²	977867	594020	383847
Житлова площа житлових приміщень, тис. м ²	615666	364712	250954
Кількість квартир у житлових будинках та нежитлових будівлях, тис. од.	16912	10811	6101
у тому числі їх площа:			
загальна, тис. м ²	961348	579007	382341
житлова, тис. м ²	606142	356144	249998

Таким чином, загальна і житлова площа сільського житла становить близько 39% від загальної аналогічної кількості в Україні. Враховуючи, що у 2020 році ступінь урбанізації країни становить 70%, тобто 30% населення

України проживає в сільській місцевості – 13102,2 млн осіб проти 42584,5 в Україні без урахування тимчасово окупованих територій Автономної Республіки Крим та Севастополя можна зробити висновок, що ситуація щодо житлової площі на душу населення у містах відносно гірша, ніж у сільській місцевості.

З огляду на те, що сільське населення зменшується щороку, оскільки багато хто переїжджає до міст без удосконалення міської житлової політики та без розроблення місцевої житлової політики, спрямованої на покращення умов життя, соціальна напруга може поступово загострюватися. При цьому як для міської, так і для сільської місцевості в Україні проблематично підвищити моральний і фізичний знос основних засобів насосно-ліфтових систем, житлово-комунального господарства місцевих органів влади в цілому.

Так, за даними статистичних бюлетенів «Житловий фонд України» за 2010-2020 роки (без урахування даних про тимчасово окуповану територію України), складених Державною службою статистики України, кількість аварійних притулків збільшується (таблиця 2.2). Згідно з таблицею, частка напівзруйнованих та імпровізованих будівель становить 0,5% від загальної кількості будинків, де зареєстровано 0,2% населення, або понад 85 тис. осіб. Хоча, на перший погляд, це відносно непогана цифра, оскільки інвестицій в модернізацію житлової системи в найближчі роки буде недостатньо, існує ризик збільшення частки екстреного житла. Щодо співвідношення ветхого та аварійного житла всіх форм власності в містах і селах України, то за вісім років кількість аварійних будинків зменшилась на 2875 одиниць, а аварійного житла зросла на 672 одиниці.

Також слід зазначити, що наразі ми не маємо даних, які б відображали реальну ситуацію з умовами проживання. Кількість напівзруйнованих і імпровізованих будівель, ймовірно, більше за статистику. Слід зазначити відсутність статистичної інформації про технічний стан квартир в Україні. Статистичний моніторинг Держстату житлово-комунального господарства

згорнутий і не відображає реального стану справ. З 2014 року статистичні управління в регіонах більше не вимагають від усіх учасників житлово-комунального господарства заповнення форм обов'язку державної статистичної звітності, зокрема відсутні обов'язкові відомості щодо:

Таблиця 2.2

Структура ветхих і аварійних будинків в Україні за 2014-2020 рр. [20]

Звітна дата	Загальний обсяг житлового фонду, од.	Кількість ветхих і аварійних будинків, од.			Кількість осіб, які мають реєстрацію місця проживання у ветхих і аварійних будинках, тис. осіб
		ветхих	аварійних	всього ветхих і аварійних	
01.01.2014	10157700	48082	12926	61008	139,0
01.01.2015	10171200	48833	13716	62549	125,5
01.01.2016	10161800	46935	13183	60118	118,5
01.01.2017	10179900	45572	13073	58645	117,5
01.01.2018	10176100	46173	13701	59874	89,5
01.01.2019	9082900	43919	15457	59376	89,5
01.01.2020	9113051	44453	15414	59867	88,5
01.01.2021	9 130 197	45207	16473	61 680	87,0

– знос житлового фонду у відсотках і в грошовій формі, залишкова вартість;

– кількість, вартість та обсяги капітального та поточного ремонтів усіх типів житла;

– технічний стан ліфтів житлового фонду;

– обсяги коштів з бюджетів усіх рівнів, які виділяються на капітальний та поточний ремонт усіх видів житла тощо.

Відсутність такої інформації не дозволяє оцінити реальну житлово-комунальну ситуацію та прийняти обґрунтовані управлінські рішення як на національному, так і на місцевому рівнях. Інформаційна підтримка також важлива для забезпечення ефективності житла.

Звичайно, житлово-комунальна сфера має бути прибутковою, як і будь-

яка інша адміністративна галузь. Проте житлове будівництво в нашій країні традиційно завжди було програшним бізнесом, про що свідчить офіційна статистика останніх років (табл. 2.3).

Таблиця 2.3

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

Окрім таких негативних показників діяльності житлово-комунального господарства, не зменшується кількість підприємств та працівників житлової сфери. Станом на кінець 2016 року в країні діяло 2898 підприємств за кодом КВЕД 81 «Утримання будинків і територій» та 1547 за кодом КВЕД 81.1 «Комплексне обслуговування об'єктів». На цих підприємствах працює близько 170 тис. осіб.

Можна припустити, що однією з причин привабливості цієї форми діяльності можна назвати отримання прихованих доходів у цій сфері представниками будівельно-експлуатаційних компаній.

Проблемами функціонування житлового сектору є те, що до зростання цін на енергоносії у 2016-2017 роках не створювалися передумови для енергетичної модернізації квартир, а також технічний стан квартир з метою економії енергоносіїв та оформлення субсидій. Така ситуація суперечить вимогам 7-ї глобальної цілі сталого розвитку ООН щодо доступу населення до енергії, яка була прийнята на саміті ООН зі сталого розвитку в 2015 році. Таким чином, стан житла знаходиться в незадовільному стані і можна виділити багато проблем, які сьогодні будуть предметом державної житлової політики.

Проаналізуємо, які заходи сьогодні вживає держава у сфері ЖКГ. Відповідно до постанови Верховної Ради України «Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України» від 14 квітня 2016 р. № 1099-VIII, наразі уряд зосереджує увагу на двох суміжних завданнях:

– у сфері енергетичної незалежності: реалізація плану дій з енергоефективності, зокрема підтримка проектів у рамках енергосервісних контрактів, сприяння скороченню споживання енергії, імплементація законодавства ЄС щодо енергоефективності в будівлях;

– у сфері реформування житлової політики: забезпечення ефективного управління багатоквартирними будинками, розробка та впровадження програм доступного житла, запровадження ринкових умов управління житлом.

З метою забезпечення енергоефективних заходів безпосередньо в одноквартирних та багатоквартирних будинках уряд ухвалив декілька важливих нормативно-правових документів:

– Рішення від 1 березня 2010 р. № 243 «Затвердження Державної цільової економічної програми підвищення енергоефективності та розвитку виробництва енергії з відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива на 2010-2016 роки»;

– Рішення від 17 жовтня 2011 р. № 1056 «Деякі питання щодо використання коштів у сфері енергоефективності та енергозбереження»;

– Постанова від 8 лютого 2017 р. 69 «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 1 березня 2010 р. 243 та від 17 жовтня 2011 р. № 1056.

Цими постановами Уряд впровадив та впроваджує заходи щодо виконання Урядової цільової економічної програми з енергоефективності, у тому числі компенсаційні виплати за різні рівні енергоефективних заходів в індивідуальних особняках та багатоквартирних будинках (так звана «тепла компенсація за кредитами»), відшкодовані:

– 20% від суми кредиту (але не більше 12000 грн) на придбання

негазових/неелектричних котлів опалення для фізичних осіб;

– 35% від суми кредиту (але не більше 14000 грн) на придбання енергоефективного обладнання/матеріалів для фізичних осіб;

– 40% від суми кредиту (але не більше 14000 грн на квартиру) для ОСББ/ЖКГ як юридичних осіб для проведення масових заходів.

Якщо позичальником є особа, яка отримує субсидію на оплату житлово-комунальних послуг, то компенсація становить 35% на придбання котлів та інших енергоефективних заходів, але не більше 12 тис. грн заохочення буде таким ОСББ на середньозважене від 40% до 70% оплачуваних – залежно від кількості пільгових квартир [40].

Для реалізації цієї державної програми згідно Держенергоефективності та енергозбереження:

1. Станом на 6 вересня 2017 року в регіонах прийнято 177 програм фінансування необхідних заходів (19 обласних, 67 районних та 58 міст).

2. Станом на 21 серпня 2017 року за державними та місцевими програмами на 2015-2017 роки:

– було 1097 ОСББ та квартирних кредитів та комунальних послуг на суму 178,3 млн грн. При цьому близько 73% від загальної кількості квартир, залучених до обох видів діяльності ОСББ, використовували як державні, так і місцеві програми [10; 11];

– набагато більше коштів виділено приватним особам (для фізичних осіб та власників квартир) – 208684 кредити на енергомодернізацію приватних будинків на суму 3 млрд 508,6 млн грн.

Але переважно ці обсяги стосувалися індивідуальної модернізації домогосподарств та квартир, що недостатньо для забезпечення потреб усєї житлової галузі в енергоефективних заходах, зокрема для облаштування всіх необхідних багатоквартирних будинків у співвласності у складі фінансування ОСББ та квартир та комунальні послуги. Як показує статистика, позичальники-фізичні особи отримали в 19,6 рази більше кредитів у грошових еквівалентах, ніж колективні кредити у формі ОСББ або ЖКГ.

Причинами цього є слабка активність ОСББ та ЖКГ у поєднанні з фінансовими ризиками, які учасники об'єднання не хочуть нести солідарно із запропонованими кредитними зобов'язаннями. Важливо й те, що значна частина ОСББ побудована в нових багатоквартирних будинках з утепленими фасадами та вікнами, встановленими автономними газовими обігрівачами та індивідуальними лічильниками. Були видані індивідуальні кредити, в тому числі на «клапткове» утеплення фасадів будинків, що не є комплексним та ефективним вирішенням проблеми термомодернізації всього багатоквартирного будинку. Місцеві програми фінансування заходів з енергомодернізації охопили не всі області, райони та міста, оскільки кошти на ці цілі можуть виділити лише самодостатні місцеві домогосподарства.

2.2. Трансформаційні процеси регулювання політики енергозбереження житлово-комунального господарства

Енергозберігаючі технології у ЖКГ, державна політика у ЖКГ, платоспроможність споживачів, ціни на житло та комунальні послуги – все це впливає на якість та доступність житлово-комунальних послуг. Згідно з дослідженнями, одним із інструментів державного регулювання енергоефективності в Україні є метод програмного цільового призначення, який затверджує та реалізує державні програми з енергоефективності та розвитку виробництва енергії з відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива. Крім національних, в Україні діють програми міжнародних організацій (з квітня 2016 року в Україні діє енергетична програма EBRD IQ, за якою фінансування становить 75 млн євро кредитних коштів; 15 млн євро грантових коштів; кредити та гранти надаються на енергоефективні матеріали та обладнання).

Крім того, в Україні запроваджено енергетичні послуги та енергоменеджмент у побутовому секторі; постійно проводяться дослідження

енергозбереження; запроваджено комерційний тарифікація теплової енергії, централізованого водопостачання та гарячого водопостачання; запроваджено європейські системи енергетичного маркування; впроваджено системи з вимогами екодизайну для споживачів енергії; постійно розробляються механізми стимулювання промислових компаній до досягнення енергоефективності; посилено залучення банківського капіталу до проектів «чистої» енергетики; створено веб-платформу для інвестиційних проектів у сферах енергоефективності та відновлюваної енергетики в Україні. Поточний стан фінансування енергоефективності житлово-комунального господарства в Україні наведено в таблиці 2.4.

Таблиця 2.4

Розподіл бюджетних видатків для забезпечення енергоефективності житлово-комунального господарства в Україні, млн грн

Видатки	Роки				
	2016	2017	2018	2019	2020
Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України	1916,0	1736,1	1908,7	1663,5	1490,3
Видатки апарату Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, у т.ч.:	315,3	1062,1	1262,1	915,8	742,3
- функціонування Фонду енергоефективності	400,0	400,0	400,0	400,0	400,0
Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України, у т.ч.:	883,2	540,3	458,2	482,6	482,6
- керівництво та управління у сфері ефективного використання енергетичних ресурсів	22,6	40,3	58,0	82,6	82,6
- реалізація Державної цільової економічної програми енергоефективності на 2016-2020 рр.	860,7	500,0	400,0	400,0	400,0

В Україні законодавством з енергозбереження передбачено: по-перше, регулює відносини між суб'єктами господарювання, а також між державою та юридичними та фізичними особами у сфері енергозбереження щодо

видобутку, переробки, транспортування, зберігання, виробництва та використання паливно-енергетичні ресурси; по-друге, забезпечення інтересів компаній, організацій та громадян у енергозбереженні, впровадження енергозберігаючих технологій, розробка та виробництво менш енергоємних машин і технологічних пристроїв, закріплення відповідальності юридичних та фізичних осіб у сфері енергозбереження.

Предметом правового регулювання законодавства з енергозбереження в Україні є відносини у сфері енергетики в Україні, планування, розробка та впровадження науково-творчих розробок у зв'язку з підвищенням ефективності паливно-енергетичних ресурсів, інформаційне забезпечення економіки та населення за темою Енергозбереження, а також у сфері управління та контролю споживання паливно-енергетичних ресурсів.

Відповідно до Конституції та Законів України:

– Президент України дає загальні орієнтири у сфері енергоефективності;

– Верховна Рада визначає основу та формує нормативно-правову базу;

– основні функції з розробки та забезпечення реалізації державної політики у сфері енергоефективності здійснюють Міністерство економічного розвитку і торгівлі (Мінекономрозвитку) та Міністерство енергетики та вугільної промисловості України;

– Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України (Державне агентство з енергоефективності) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України;

– Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП) є державним регулятором діяльності у сферах енергетики та комунальних послуг.

Реалізація реформ з енергоефективності в житлово-комунальному господарстві базується на центральних законах, які тісно пов'язані між собою. Теплопостачання, водопостачання, водовідведення, благоустрій, доріг

і мостів тощо. Результатом діяльності житлово-комунального господарства є житлово-комунальні послуги, які спрямовані на покращення житлово-побутових умов у житлових і нежитлових будинках, будівлях і спорудах, буд. комплекси та споруди відповідно до нормативних документів, норм, стандартів, процедур і правил [53]. Споживачами житлово-комунальних послуг, як правило, є фізичні та юридичні особи, які можуть оцінити якість цих послуг. Згідно із законодавством, об'єкт містить ряд стандартизованих характеристик, які визначають його здатність задовольняти визначені чи очікувані потреби.

На дотримання розумної жорсткості житлово-комунальних послуг впливають одночасно два аспекти, а саме: інструкції, стандарти жорсткості послуг; вимоги споживачів житлово-комунальних послуг.

Цінова політика у сфері житлово-комунального господарства характеризується такими особливостями: якість комунальних послуг залежить від інфраструктури та матеріально-технічного стану комунального господарства; підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги не має суттєвого впливу на раціоналізацію споживання; ціни на послуги залежать від об'єктивних факторів (наприклад, ціни на імпортований газ, споживання енергії тощо); заходи щодо підвищення вартості житлових послуг, які є економічно вигідними, не завжди підтримуються споживачами; оплата житлово-комунальних послуг є основним предметом обговорення, політичної дискусії, показником турботи держави про соціальні потреби громадян, а отже, потребують удосконалення.

В Україні несприятливі економічні та інституційні умови для функціонування житлово-комунального господарства, адміністративне втручання в ціноутворення та відсутність сильної політичної волі для проведення структурних реформ у цій галузі серйозно впливають на ефективність.

Таким чином, проблеми житлово-комунального господарства України лежать у таких сферах:

– інституційні проблеми: слабка правова система – недостатня увага до споживача;

– економічні проблеми: тарифи нижчі за витрати; відсутність контрольно-вимірювальних приладів; неефективне адміністрування.

Технічні проблеми: низька якість обслуговування, занадто високі витрати через втрати тепла, низький ККД, занадто висока продуктивність; неоплата споживачами; відсутня або недостатньо продумана політика у сфері теплопостачання тощо.

Для покращення власного життя споживачам необхідно вживати заходів у таких напрямках: збереження ресурсів: води, газу, тепла тощо; для цього населенню доводиться адаптувати свій спосіб життя і вживати простих заходів, наприклад, встановити водопровідні крани та встановити тепловідбивні екрани за радіаторами; утеплення приміщень (заміна або герметизація вікон, теплоізоляція покрівлі, модернізація системи вентиляції тощо); установка лічильників, що дозволяють оплачувати тільки спожиті ресурси; перехід на більш сучасні, енергозберігаючі та альтернативні джерела енергії та комунікаційні системи (наприклад, заміна газових котлів на тверде паливо, встановлення вітрових турбін тощо).

При цьому державна політика у сфері житлово-комунального господарства базується на таких принципах: забезпечення раціонального використання наявних ресурсів та сталого розвитку населених пунктів; створювати та підтримувати конкурентне середовище у розвитку та наданні житлово-комунальних послуг, забезпечуючи тим самим контроль за діяльністю суб'єктів природних монополій; забезпечення функціонування підприємств, установ та організацій, що виробляють, надають та/або надають житлово-комунальні послуги, в рамках самофінансування та досягнення економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво; регулювання цін/тарифів на житлово-комунальні послуги, перелік яких визначається законодавством, з урахуванням досягнутого рівня соціально-економічного розвитку, природних особливостей регіону та технічної кваліфікації;

забезпечення рівного доступу до мінімальних стандартів житлово-комунальних послуг для споживачів незалежно від соціального статусу, матеріального становища, віку, місцезнаходження та форми власності юридичних осіб; дотримання встановлених стандартів, норм, норм, порядків і правил щодо кількості та якості житлово-комунальних послуг; забезпечити соціальний захист малозабезпечених громадян.

У житлово-комунальному секторі енергоефективність є інструментом, який одночасно сприяє досягненню трьох основних цілей енергетичної політики: підвищення енергетичної безпеки; Зменшення шкідливого впливу на навколишнє середовище за рахунок використання енергоресурсів; Підвищення конкурентоспроможності житлово-комунальних підприємств.

Основними завданнями Держенергоефективності та енергозбереження України є: реалізація державної політики у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива; забезпечити збільшення частки відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива в енергетичному балансі України; надання адміністративних послуг у відповідній сфері; вносити пропозиції Віце-прем'єр-міністру України – Міністру регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, з метою забезпечення формування державної політики у цій сфері.

Зараз Держенергоефективності працює над створенням фонду енергоефективності, який має об'єднати всі механізми державного фінансування енергоефективних заходів. Основними завданнями фонду буде впровадження державних інструментів енергоефективності в житлових, побутових, а в перспективі й у комунальних теплопостачальних підприємствах; співпраця з міжнародними фінансовими установами та організаціями, донорами для розробки та впровадження програм підтримки енергоефективності та енергозбереження в цих галузях; підтримка просування програм енергоефективності – консультації та юридична

допомога для отримувачів підтримки від фонду.

Крім організаційних, фінансово-економічних заходів, Держенергоефективності та енергозбереження України на законодавчому рівні розроблено та прийнято наступні закони:

1. Закон про сприяння розвитку відновлюваної енергетики (від 04.06.2015 № 514-VIII), згідно з яким: 1) «зелений» тариф розраховується за курсом євро; 2) «зелений» тариф на електроенергію з біомаси та біогазу збільшився на 10%; 3) скасовано вимоги до «місцевої» складової та введено доплату до +10% (для українських пристроїв). Запроваджено «зелений» тариф на геотермальні електроустановки; для сонячних і вітрових електростанцій приватних домогосподарств потужністю до 30 кВт. Для довідки, середній рівень «зеленого» тарифу на електроенергію з біомаси в Польщі становить €3,80 с1/кВт·год, у Німеччині – 10,00, в Україні 12,38. Законом України від 13 квітня 2017 р. № 2019 «Про ринок електричної енергії» передбачено укладення довгострокових договорів купівлі-продажу електроенергії, виробленої за «зеленим» тарифом, на весь термін дії.

2. Законом України від 1 листопада 2016 р. № 1713-VIII «Про внесення змін до статті 8 Закону України «Про альтернативні види палива» (закон набув чинності 24 листопада 2016 р.) запроваджено спрощення умов та умови в галузі Біопаливо. В результаті економічна діяльність у сфері виробництва альтернативних видів палива має бути дерегульована.

3. Законом України від 01.11.2016 № 1711-VIII «Про внесення змін до Закону України «Про альтернативні джерела енергії» щодо віднесення теплових насосів до пристроїв, що використовують відновлювані джерела енергії (набрав чинності з 10.12.2016), передбачено у майбутньому планується розробка методології розрахунку виробництва енергії тепловими насосами з відновлюваних джерел.

4. Законом України «Про сприяння виробництву теплової енергії з альтернативних джерел енергії» (21.03.2017 № 1959-VIII) затверджено тариф на теплову енергію з альтернативних джерел у розмірі 0,9 чинного тарифу на

теплову енергію з газу або середньозважений по області та передбачено, що середньозважений тариф на теплову енергію, вироблену з газу, для потреб населення та побутових установ буде розраховуватися в порядку, затвердженому Кабінетом Міністрів.

5. Розроблено законопроект щодо покращення інвестиційних можливостей у сфері виробництва електроенергії з альтернативних джерел (від 13.02.2017 р. № 816081).

6. Держенергоефективності готує проект Закону «Про внесення змін до Закону України» про комбіноване теплоенергетика (ТЕЦ) та використання відпрацьованого енергетичного потенціалу «для розвитку високоефективного комбінованого теплоенергетика». Метою законопроекту є широка переробка твердих побутових відходів з повним використанням їх енергетичного потенціалу.

Політика щодо енергоефективності та відновлюваних джерел енергії позитивно впливає на макроекономічну стабільність та сталий розвиток. очікувані результати: оптимізація національного платіжного балансу; створення високотехнологічних робочих місць; попередження енергетичної бідності населення та громад; стабілізація національної валюти; виконувати міжнародні зобов'язання у сфері енергетики та зміни клімату.

У 2020 році Україна заощадить і замінить енергоресурси на суму 2,7 млрд доларів (або 8,7% від прогнозованих видатків держбюджету).

Перешкодами на шляху впровадження енергозберігаючих технологій є:

- відсутність наявних фінансових ресурсів (державних та приватних) для впровадження енергоефективних заходів;
- перешкоди для отримання муніципальних позик;
- відсутність розуміння громадськістю необхідності скорочення споживання енергії та ставлення споживачів до навколишнього середовища;
- відсутність цілеспрямованої державної політики енергозбереження для громадян;
- застарілі технології тепло- та енергопостачання кінцевих споживачів.

На завершення зазначимо, що житлово-комунальні послуги за умови ефективної взаємодії з паливно-енергетичним комплексом можуть впливати на сталий розвиток економіки. А використання енергозберігаючих технологій є провідним засобом зниження витрат споживачів та підвищення якості житлово-комунальних послуг, адже вартість енергоспоживання в досліджуваній галузі є одним із факторів, що визначають вартість житлово-комунальних послуг.

Аналіз сучасного стану енергоефективності житлового будівництва та комунального господарства свідчить про незадовільний рівень енергозбереження, невиконання запланованих заходів, що призводить до зниження ефективності державних програм енергозбереження. Відповідно до аналізу структури фінансування програм енергозбереження на період 2007-2019 рр., визначено такі перешкоди на шляху впровадження енергозберігаючих технологій у житловому господарстві: відсутність доступного державного та приватного фінансування; перешкоди для отримання муніципальних позик; людський фактор; відсутність цілеспрямованої державної політики енергозбереження для громадян; застарілі технології тепло- та енергопостачання кінцевих споживачів.

Тому необхідно розвивати та впроваджувати всі напрямки енергозбереження; розробити стратегію енергозбереження та забезпечити її реалізацію. Сприяння енергоефективності для споживачів, полегшення доступу до мереж зелених виробників електроенергії, розвиток виробництва біоетанолу та біодизеля та розробка моделі виробництва енергії з відходів в Україні позитивно вплинуть на макроекономічну стабільність та сталий розвиток (створення високотехнологічних робочих місць; уникнення енергетичної бідності тощо).

Висновки до розділу 2

Зазначається, що сучасний стан реалізації державної житлової політики в Україні характеризується такими факторами:

- проблематичними залишаються зменшення кількості аварійного житла, зростання морального та фізичного зносу технічного оснащення багатоквартирного будинку та житлово-комунального господарства місцевої влади;

- відсутність достовірної статистичної інформації про стан справ у житловому секторі перешкоджає прийняттю обґрунтованих управлінських рішень і не гарантує їх розроблення;

- держава впроваджує програмні заходи щодо розвитку енергоефективності, реалізує відповідні положення директив ЄС та реформує житлову політику з метою запровадження ефективного управління багатоквартирними будинками та житлових програм, які виділяють значні, але недостатні ресурси для домогосподарств усіх рівнів;

- ситуаційне, безсистемне виконання державних та регіональних програм у житловому секторі центральними та місцевими органами влади не стимулює серйозних змін у забезпеченні доступним житлом широких верств населення та не активізує поширення ОСББ у країні;

- розпуск органу державного нагляду за енергозбереженням та державної житлово-комунальної інспекції негативно впливає на реалізацію державою та місцевими органами влади у житловому секторі відповідної моніторингової політики;

- через існуючі важелі житлової політики не вирішуються такі проблеми, як збитковість промислових підприємств, поява енергетичної бідності, накопичення значної суми боргу власниками житла за послуги.

Наявні інструменти житлової політики дозволяють владі на всіх рівнях об'єктивно оцінити ситуацію, але вони не в змозі сформувавши позитивну динаміку змін у довгостроковій перспективі та покращити загальний стан

хронічної кризи в цій сфері.

З метою оздоровлення муніципальної житлової політики пропонується запровадити змішане квартальне житлове будівництво як альтернативу традиційному житловому будівництву, сформувати активні територіальні громади також у сферах житлового будівництва та утримання житла за кластерним підходом, а також створити міжмуніципального співробітництва та інститутів громадянського суспільства для формування громадського контролю та підтримки малого бізнесу у житловій сфері. Вивчення міжнародного досвіду дозволило визначити пріоритетні підходи до формування власної муніципальної житлової політики в Україні.

РОЗДІЛ 3

ПІДХОДИ ТА ІНСТРУМЕНТИ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ВИРОБЛЕННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

3.1. Підходи до використання технологій електронного урядування в житловій політиці

Сучасні підходи в галузі державного управління включають в себе використання новітніх електронних технологій електронного уряду (електронного уряду). У багатьох країнах по всьому світу, ці технології допомагають налагодити взаємодію між владою і суспільством, в тому числі в житловому секторі.

Електронний уряд є формою державного управління, яка сприяє ефективності, відкритості та прозорості органів влади і муніципалітетів за рахунок використання інформаційних і телекомунікаційних технологій з метою створення нового, громадянин-орієнтований тип держави. Розрізняємо такі типи електронного уряду: електронний уряд, електронна медицина, електронна телефонія, електронне законодавство, електронна зайнятість, електронна освіта, електронна бібліотека, електронний банк, електронний кадастровий, e-television, E-транспорт і т.д.

У той же час, на додаток до цих типів електронного уряду, технологій електронної демократії також використовуються в демократично орієнтованих державах. Згідно з концепцією електронної демократії в Україні, електронна демократія є формою роботи зі зв'язків з громадськістю, в якій громадяни і організації беруть участь в розбудові держави та державного управління, а також у місцевому самоврядуванні через широке використання ІКТ в демократичній країні. Залучення громадян на національному, регіональному та місцевому рівнях.

Ми переконані в тому, що без технологій електронної демократії немає

політики державного житла не можливо, тим більше, що всі передумови для цього в місці сьогодні. Ми згодні з Н. В. Hrytsyak, який заявив це на початку XXI століття. сприятливі умови для синергетичної зв'язку між цифровими і демократичними сценаріями соціального розвитку. Сьогодні ці бар'єри долаються асинхронними і глобальними комунікаційними технологіями, так що демократія може розвиватися тільки якщо демократичні інститути стають більш сприйнятливими, більш доступним, більш відповідальними і вкоренилися в інформаційному просторі.

Так, електронний уряд та електронна демократія пов'язані між собою. З технологічної точки зору, створює «передумову для електронної демократії в соціальній сфері електронного уряду в якості технології для застосування відповідних знань» [18]. Для того, щоб суспільство, щоб взяти участь в управлінні, вона повинна стати більш відкритою і прозорою, а також можливості для такої участі були визначені.

Проте, електронна демократія повинна розглядатися в більш широкому сенсі, що виходить за рамки електронного уряду і охоплює горизонтальні зв'язки і взаємодії між соціальними суб'єктами в рамках громадянського суспільства. Тоді структурні зміни в суспільстві, викликані ІКТ стають ясніше, що спонукало дослідників виступати за новий вид демократії з поліпшеними можливостями для прийняття політичних рішень і прийняття рішень. Дослідник Б. Барбер розробив ідею «демократії участі», який за допомогою інформаційних технологій замінить представник, представництво політичних професіоналів, а також комітети експертів і чиновників.

Вчений С. Соловйов стверджує, що темпи електронної демократії в усьому світі значно прискоряться в найближчі роки, так як він є важливою частиною інформаційного суспільства заявили лідери G8 в Окінаві хартії глобального інформаційного суспільства і багато інші національні та міжнародні документи. У 2006 рік Рада Європи створила Спеціальний комітет з питань електронної демократії (CANDE), який виступає в якості міжурядової робочого тіла і складається з представників 47 держав-членів

Ради Європи, інших міжнародних організацій, в тому числі ЄС, ОБСЄ і ООН і комітети.

В Україні, розвиток електронної демократії та електронного уряду на основі законів України «Про інформацію», «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки», «Про адміністративні послуги», «Про Національну комп'ютерну програму» і «Про концепцію Національної програми для ЕОМ».

На сучасному етапі розвитку України можливе використання низки підходів для подальшого розвитку електронного урядування в житловій сфері. Наприклад, перспективним може бути використання таких технологій, як хмарна інфраструктура, розподілена база даних (блокчейн), ідентифікація особи через послугу провайдера мобільного телефону (Mobile ID), економіка обміну, обмін великими обсягами даних. Big Data), правове регулювання реалізації принципів «формату цифрової специфікації», «одноразового введення» та «сумісності специфікацій», а також використання перспективних форм організації завдань і проектів для розвитку електронного урядування.

Одним із елементів електронного уряду є електронне урядування (e-government). Відповідно до Енциклопедії державного управління, інформаційна система електронного уряду є фундаментальним елементом технологічної інфраструктури електронного урядування, центральною частиною якої є єдиний веб-портал органів виконавчої влади, що об'єднує веб-сайти, електронні інформаційні системи та ресурси від органів та надання інформаційних та інших послуг Інтернету. Тому прозорість розглядається як важливий аспект цифрового поширення інформації державного управління.

З точки зору експертів ПРООН, доступна та зрозуміла інформація є одним із важливих інструментів, які дозволяють людям брати участь у процесах прийняття політичних рішень та впливати на рішення щодо свого життя. У більшості європейських країн інформаційні послуги введені в

структуру кожного державного органу. При цьому електронне урядування розвивається у трьох сегментах: «Уряд – бізнес» (G2B); «Уряд-Уряд» (G2G); «Влада – громадяни» (G2C). Прикладами таких підходів є використання електронного цифрового підпису та забезпечення виконання електронних документів, які вже впроваджуються в Україні.

В Україні за аналогічним підходом у 2018 році розпочато впровадження системи електронної взаємодії «Трембіта». З 2018 року постачальники мобільних телефонів також запровадять послугу Mobile ID. Багато міст також розробляють «систему карток громадян», яка об'єднує всі міські послуги.

Крім того, для розвитку електронної демократії український уряд планує інтегрувати електронну торговельну систему «ProZorro» (<http://prozorro.org>), яка у сфері бюджетних закупівель уже є взірцем для економних та контрольованих витрачання бюджетних коштів з електронною системою контролю Державні витрати «ДоЗорро». Також планується розробка єдиного порталу державних послуг. У більшості областей України вже є центри надання адміністративних послуг, що значно спрощує процедури спілкування з державними реєстраторами.

Наразі Державне агентство з питань запобігання корупції та рейдерства запровадило такі електронні послуги у житловій сфері: введення об'єкта будівництва в експлуатацію, реєстр оренди, земельний кадастр.

Платформи соціальних медіа дозволяють суспільству використовувати технології, які зосереджені на спільній комунікаційній базі між громадянами та урядом. Якість управління впливає на розвиток міст, тому «розумні міста» завжди використовують ІКТ. Щоб підтримати характер «Розумних міст», жителі сучасних міст повинні отримувати всю інформацію та активно брати участь у акціях та планах розвитку громади.

Соціальні мережі мають унікальну здатність дозволяти політикам і користувачам ділитися вмістом зі своїх сторінок і шукати відповідні відповіді на свої пропозиції.

Позитивний приклад впровадження механізмів електронних майданчиків у житловому секторі можна знайти у сфері популяризації ОСББ – на сайті «ОСББ-онлайн» (<https://osbb.c.k.ua>). Таким прикладом є так звана ініціатива «знизу вгору» – коли активні громади громадян створюють та активно використовують електронні технології в житловій сфері і таким чином показують зацікавленим користувачам переваги ефективного та прозорого використання спільного користування.

Усі кроки щодо розробки та реалізації державної житлової політики за допомогою цифрових технологій на рівні міста мають здійснюватися в рамках розумної моделі, яка спрямована на покращення середовища, для якого вони розроблені. Ця модель активно використовується в Сан-Паулу. Наприклад, на думку дослідників Дж. Мерлайн і Д. Бруно, міста можна розуміти як «екосистеми речей», з якими громадяни щодня взаємодіють: громадські будівлі, транспорт, пам'ятники, громадське освітлення та персональні смартфони. Завдяки останнім досягненням інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) все це завжди можна розглядати як зв'язане датчиками та виконавчими механізмами в єдиному світі Інтернету речей. У цьому контексті актуальним є використання хмарних сервісів, використання яких спрощує комунікаційні процеси між системою управління на всіх рівнях.

Наразі така система апробується та впроваджується місцевою владою лише в одному місті – Львові, де запущено Відкритий міський геопортал Львівської міської ради (<https://map.city-adm.lviv.ua>). Дослідники аналітичного центру CEDOS Б. Тишкевич та І. Вербицький на сайті MISTOSITE зазначають, що це відкрита геоінформаційна система, яка надає доступ до містобудівної документації та різноманітних геопросторових даних про містобудування, яка діє з 2017 року. Львівський геопортал забезпечує, серед іншого, прозорість містобудівної діяльності. Крім генерального плану та рівнів землекористування, портал також містить кадастрові дані та інструмент для надання витягів про містобудівні умови. Система інтегрована

в міські реєстри та візуалізує на карті інформацію про соціальну інфраструктуру, комунальні проекти, рівень життя, кримінальні правопорушення – всього 12 категорій даних. Проте ця інформаційна система закрита лише в місті без інтеграції з іншими, більш широкими базами даних на регіональному рівні та Мінрегіону України.

Крім того, Мінрегіон України та інші органи державної влади можуть використовувати форсайт-аналіз на основі запропонованої багаторівневої житлової ГІС під час аналізу комплексного аналізу всіх джерел інформації та сценарного планування житла, житлового будівництва, будівництва та потенційних ризиків, проблеми оцінюються і показуються можливості розвитку. ГІС також сприятиме науково-технічним дослідженням щодо експлуатації та обслуговування житла. Таким чином формується доказовий стан, а разом з ним і місцева житлова політика.

Впровадження багаторівневої житлової ГІС дозволяє створити державну централізовану систему моніторингу технічного моніторингу фактичного стану багатоквартирних будинків незалежно від форми власності та самоорганізації з можливістю статистичних спостережень, експертних оцінок тощо.

Оскільки розробка державної житлової політики є публічною справою, інформаційні системи надають владі не лише потужні можливості планування та управління територіями, а й спеціалізовану платформу для комунікації з муніципалітетами. Поступово формується європейська модель багаторівневого управління, за якої органи влади всіх рівнів постійно залучають громадськість до розробки, реалізації та контролю державної житлової політики.

У русі державного контролю в житловій сфері вважаємо за необхідне відновити роботу Держжитлінспекції та Держінспекції з енергозбереження, що також піде на користь запропонованим базам даних. Їхні результати, у свою чергу, мають бути оприлюднені на електронних майданчиках для прозорості перевірок.

Створення електронних майданчиків для позасудового вирішення спорів на муніципальному рівні на веб-сайтах муніципалітетів є актуальним як механізм спрощення вирішення конфліктів у житлово-комунальному господарстві.

Тому для належного використання цифрових варіантів для розробки та реалізації державної житлової політики необхідні наступні кроки:

- систематичне оприлюднення документів щодо функціонування житлової сфери на сайтах органів влади;
- створення тимчасових тематичних державних та місцевих електронних блогів, форумів, сторінок у соціальних мережах (може бути корисним для учасників ОСББ та інших зацікавлених сторін) тощо;
- створення постійних спеціальних інформаційних майданчиків (багаторівневі житлові ГІС, платформи ОСББ, позасудове вирішення спорів у житловому будівництві тощо);
- розробка та реалізація житлової політики з використанням на всіх етапах варіантів електронної інформації, електронних порад, електронного голосування за рішення, електронних ініціатив, електронного партнерства, електронного контролю, е-делегування, електронної експертизи, тощо ;
- запровадження послуг для громадян із використанням ID-карт та мобільних додатків для отримання послуг у житловій сфері, зокрема щодо використання міської інфраструктури, нерухомості, землі, доступу до адміністративних рішень тощо;
- публікація результатів обстежень житлового фонду та заходів з питань житлової політики.

Нарешті, слід зазначити, що використання інструментів електронної демократії в державній житловій політиці забезпечить поступовий перехід до поліцентричної системи розвитку та прийняття управлінських рішень, важливих для всіх членів громад та суспільства в цілому [28]. За допомогою інструментів електронної демократії доцільно формувати державну політику в житловій сфері як соціально-політичний напрямок, зокрема шляхом

сприяння самоорганізації населення житлової сфери, поширення соціального діалогу та збільшення соціального капіталу.

3.2. Перспективні інструменти стимулювання участі населення у формуванні і реалізації публічної житлової політики

Відповідний громадський порядок вимагає від влади швидкого реагування на побажання та очікування суспільства на тій чи іншій території. Відповідно, інструменти державної житлової політики мають бути розроблені таким чином, щоб задовольнити потреби найважливішого та найбільшого учасника житлового будівництва – населення, для якого житло є переважно основним товаром і, можливо, найціннішим ліквідним активом у житті. Такі інструменти мають служити головній меті політики – створенню умов для підтримки та покращення добробуту громадян, освіти та зміцнення їхньої самодостатності.

Сьогодні поняття самодостатності в законодавстві США використовується в національних житлових програмах, спрямованих на забезпечення, поряд з фінансовою та технічною підтримкою житла, та індивідуальної, економічної, побутової та житлової незалежності сімей та осіб з різних сфер життя [11]. З введенням цього нового для України терміна в нашому дослідженні ми пропонуємо розуміти житлову самоокупність як здатність громадян залежно від їхнього матеріального становища, соціального статусу, культурно-естетичних уподобань, місцевих традицій та ступеню розселення в певній місцевості. одну територію для задоволення своїх основних потреб або володіння безпечним житлом і землею на тимчасовій або постійній основі.

Власники садиб, земель під забудову та прилеглої території (околиці та сільської місцевості) зазвичай планують довше прожити у своєму будинку та переїхати у власний якісний садибний будинок із землею. Ця група дбайливо

ставиться до власного майна та землі. Враховуючи ці характеристики, цим власникам доцільно запропонувати такі основні інструменти державної житлової політики:

- державні, регіональні та місцеві програми пільгового іпотечного кредитування, модернізації енергетичного житла, поширення альтернативних джерел енергії;

- спрощення процедур законного відведення земельних ділянок під індивідуальне житлове будівництво як у місті, так і на селі;

- встановлення антикорупційних процедур, законодавчо оформлене масштабне територіальне розширення населеного пункту під такі садибні забудови, підключення всіх комунікацій, доріг, вуличного освітлення, створення належної побутової інфраструктури в котеджних містечках (послуги, магазини, студії, майстерні, базові служби та медичні заклади заклади), які можуть бути вирішені в ході об'єднання територіальних громад навколо міст та формування агломерацій у майбутньому;

- створення відкритих електронних реєстрів та забезпечення прозорого функціонування електронних сервісів у державних та комунальних установах.

Власники квартир в новобудовах (як економ-класу, так і квартири) також зазвичай планують більш тривале перебування у своїх квартирах з можливістю придбання власного замиського будинку з земельною ділянкою та оренди порожньої квартири в новобудові. Для цієї групи актуальними є такі інструменти державної житлової політики:

- державні, регіональні та місцеві заходи щодо сприяння ОСББ та іншим формам самоорганізації населення в таких новобудовах;

- розробка процедур швидкого переходу права власності на ОСББ із забудовуваної та прибудинкової території;

- розвиток ринку послуг адміністраторів багатоквартирних будинків та приватних обслуговуючих компаній на місцевому рівні для якісного задоволення житлово-комунальних потреб вимогливого власника

нерухомості;

– розвиток інструментів електронної демократії для поширення інформації, створення прозорих умов роботи та спрощення діяльності самоорганізаційних органів населення та їх об'єднань.

Для власників якісного житла малорухливий спосіб життя означає дбайливе ставлення до нерухомості. Такі власники квартир активно підтримують їх у створенні ефективного ОСББ. Але коли пасивна більшість власників будинків вагається будувати ОСББ, вони заважають групі реалізувати плани покращення громади.

Власники якісно відремонтованих квартир у старих будинках та власники орендованих квартир об'єктивно зацікавлені в ефективній експлуатації квартир і будинків, в озелененні. Тому вони підтримують створення ОСББ у разі такої ініціативи співвласників будинку.

Відповідно, орендодавці хочуть якості орендованих квартир, довговічності багатоквартирного будинку.

Інструменти державної житлової політики для власників якісно відремонтованих квартир у старих будинках та власників орендованих квартир:

– державні, регіональні та місцеві програми пільгового іпотечного кредитування, енергетичної модернізації як на індивідуальному рівні, так і для ОСББ;

– місцеві програми співфінансування капітального та поточного ремонту будинків за рахунок коштів місцевого бюджету (наприклад, 60%) та власників квартир (40% еквівалент) для розвитку у пасивних власників розуміння відповідальності за житло;

– державні, регіональні та місцеві заходи щодо заохочення створення «проблемних» будівель ОСББ або розпочати обрання відповідальної особи (представника) у будинку (або будинковому комітеті) для створення контролю за роботою обслуговуючих компаній та подальшої солідарності пасивних мешканців;

– розробка місцевих (квартальних) стратегій сталого розвитку на основі грантів, волонтерських проектів, фандрейзингу, залучення місцевої громади до проектування середовища їх проживання через менеджмент участі та бюджетування за участі.

Потенційними покупцями (орендарями) основного місця проживання, як правило, є молоді люди, які купують або орендують квартири в місті чи будинки в селі. Ця група веде мобільний спосіб життя і прагне купити (орендувати) перший недорогий будинок на деякий час незалежного життя. У майбутньому вони планують переїхати до більшого міста в пошуках більшого доходу та придбати квартири економ-класу (в оренду). Самодостатність цієї групи здебільшого сприймається як важливий, але не основний елемент самовизначеного життя, не пріоритет у житті.

Інструменти житлової політики для потенційних покупців (орендарів) першого будинку:

- державні, регіональні та місцеві програми молодіжного іпотечного кредитування;
- зменшення (або звільнення) від податку на майно молоді;
- виділення достатньої кількості ділянок під молодіжну забудову в населених пунктах;
- розвиток молодіжних житлових кооперативів;
- створення ощадних та житлових фондів для молоді;
- будівництво муніципалітетами, інвесторами та забудовниками в рамках регіонального кластеру доступних орендних квартир з правом викупу. Залучені лише місцеві виробники будівельних матеріалів, регіональні будівельники, житлово-експлуатаційні та експлуатаційні компанії.

Ці інструменти також допоможуть зменшити внутрішню міграцію до більш розвинених поселень, зовнішню трудову міграцію та призупинення еміграції за кордон.

Пасивні, відносно малозабезпечені, патерналістські групи населення, у

яких самоокупність житла недостатньо розвинена або відсутня, зазвичай не розуміють своєї необхідності і не бажають її досягти. На жаль, за словами автора дослідження, сьогодні в Україні частка населення, яке не відчуває самодостатності та відповідальності за власне життя та житло, становить більше половини від загальної кількості.

Власники неповноцінних квартир у старих квартирах, які потребують ремонту, зазвичай мають стійке, давнє патерналістське ставлення до спільної співвласності та навіть власної квартири. Ці власники планують залишитися у своїх квартирах на постійне проживання через відсутність можливості переїзду. Це велика, відносно малозабезпечена група, яка пасивна в конструктивній роботі і агресивна в протесті. У суспільстві ця група має великий потенціал конфлікту, якщо їхнє старе, зношене житло буде серйозно пошкоджено або зруйновано. Самодостатність групи щодо володіння житлом спотворюється лише як право володіння та розпорядження майном без зобов'язань щодо утримання.

Для власників старих старих квартир, які потребують ремонту, ми пропонуємо наступні інструменти державної житлової політики:

- державні, регіональні, місцеві та громадські заходи щодо сприяння створенню ОСББ у таких проблемних будинках (за особистими спостереженнями заявника в Україні більше 60% таких багатоквартирних будинків);

- спільне бюджетування для стимулювання зацікавленості населення у вирішенні соціальних проблем у своїй громаді;

- поетапне створення умов незмінного вибору державним сектором від початку співфінансування ремонту будинків (спільно власниками квартир та державними, комунальними органами) і далі – лише госпрозрахунку;

- важлива роль нового вступника у житлових правовідносинах – розпорядників нерухомості, які повинні виховувати таких власників житла, повинні доводити невідворотність відповідального володіння своїм майном, стати конструктивними порадниками-посередниками між власниками житла

та постачальниками, оскільки неконтрольовані критичні нагромадження боргів а спроби їх застосування створять значну соціальну напругу;

- активна робота міської ради спільно з ТСЖ та іншими громадськими організаціями у напрямку:

- залучення громадян цієї групи до покращення умов їх соціального середовища, озеленення та утримання спільного майна до різноманітних місцевих акцій;

- обрання відповідальної особи (представника) або членів будинкового комітету в кожному з цих будинків для подальшого об'єднання пасивних власників квартир, спільного контролю за утриманням будинку та відчуття відповідальності за своє майно, а в перспективі створення ОСББ.

Зазначимо, що робота з цими групами населення є одним із головних завдань житлової політики влади всіх рівнів в Україні на найближчі роки. Своєчасність та складність застосування запропонованих інструментів сприятиме переходу власників на госпрозрахункові заходи з утримання житла.

Орендарі орендованого житла традиційно не покращують житло, в якому живуть, оскільки вважають його суто тимчасовим, а не своїм власним. Їх не цікавить стан сусідньої території. Ці люди завжди готові переїхати, коли переходять на нову роботу з високим рівнем доходу. Відповідно, цивільно-правові відносини на земельній ділянці їх не цікавлять. Ми пропонуємо такі інструменти політики для цієї категорії:

- місцева влада має створювати комунальні квартири та підтримувати будівництво інвесторами та забудовниками орендних квартир з правом викупу, щоб покращити умови проживання цих людей та лояльність цієї групи людей до конкретного місця. У разі виїзду іншим працівникам необхідно без зволікання запропонувати безкоштовне житло з метою зміни штату, заповнення вакантних місць на місцевому ринку праці та підтримки кількості мешканців (платників податків та отримувачів послуг) населеного пункту;

– розробити національні, регіональні та місцеві програми допомоги малому бізнесу у створенні умов праці та постійного проживання для цієї групи населення. Отримавши умови для стабільного доходу, ці люди прагнуть придбати (побудувати) власну квартиру та залишитися на території як роботодавці та платники податків.

Ми вважаємо, що вищезазначені інструменти державної житлової політики мають забезпечити реалізацію багаторівневої моделі державної житлової політики, зокрема: сталий розвиток громад та громадські дії, у рамках відповідного комплексного механізму.

– прозорість у розробці та застосуванні таких інструментів та відповідних механізмів, а також дотримання державних соціальних стандартів;

– ефективність через інновації (розроблено досвідченими експертними групами);

– початкова перевірка ефективності інструментів у контексті місцевих (регіональних) пілотних проектів;

– орієнтація на різні форми власності та використання житла та землі;

– використання ІКТ у сучасному розвитку інформаційного суспільства та електронної демократії (у тому числі електронного уряду);

– громадський контроль за інтересами всіх груп.

Таким чином, ці інструменти мають на меті перетворити державну чи муніципальну житлову політику на державну житлову політику, яка характеризується відкритістю, участю багатьох сторін та їхньою відповідальністю.

Ми вважаємо, що врахування особливостей різних власників і користувачів квартир і землі, які розглядаються в цьому розділі, під час розробки та реалізації національної, регіональної чи місцевої державної житлової політики значно підвищить їх ефективність. Водночас для цієї мети має бути доступним достатня різноманітність інструментів політики, які систематично інтегруються у відповідні механізми.

Висновки до розділу 3

Інноваційні інформаційні технології допомагають національним урядам впроваджувати електронне урядування для надання високоякісних державних послуг. Дослідження показало, що інструменти електронного урядування займають одну з провідних позицій у формуванні державної житлової політики.

В сучасних умовах в Україні створені оптимальні умови для електронного та громадського розвитку суспільства. Зазначається, що вже створено необхідну нормативно-правову базу для розвитку електронного урядування, що є попереднім етапом становлення електронної демократії в різних сферах життя, у тому числі в житловій політиці. Електронна демократія є важливою частиною інформаційного суспільства, побудову якого проголосили лідери провідних країн світу. Таким чином, електронне урядування та електронна демократія впроваджують нову культуру державного управління, засновану на принципах правдивої та відкритої інформації.

Щоб отримати таку якісну та корисну інформацію для всіх, хто займається державною житловою політикою, необхідний аналіз великих даних, який можна організувати за допомогою геоінформаційних технологій.

На тлі цього пропонується застосувати практику пілотного проекту побудови багаторівневих електронних баз житла на відповідних публічних відкритих інтернет-ресурсах на основі державно-приватного партнерства з використанням геоінформаційних систем. Пілотний проект здійснюється на основі інтеграції трьох баз даних на рівні Міністерства регіонального розвитку України, області та міста. Ця концепція житлової індустрії характеризується відкритими даними, постійним моніторингом технічного стану квартир і самоокупністю промисловості.

Це створює новий підхід до використання моделі багаторівневої житлової ГІС для проектування переходу до поліцентричної системи розвитку та прийняття управлінських рішень.

ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі запропоновано новий підхід до вирішення актуальної наукової проблеми в галузі адміністративної науки, зумовлений неухильним зростанням невирішених соціально важливих проблем у житловій сфері, зокрема принципи, моделі, інструменти, механізми та алгоритми виникнення та реалізації державна житлова політика України. Їхнє широке практичне застосування має на меті сприяти системному вдосконаленню процесів розробки та реалізації житлової політики на національному та місцевому рівнях.

Дослідження дало можливість зробити наступні висновки:

1. Зазначається, що житловий сектор з точки зору системного підходу є багаторівневою міжгалузевою системою, що складається з одиниць, матеріальних і нематеріальних об'єктів, відповідних взаємозв'язків і процесів, у тому числі процесів регулювання та управління, і запропоновано моделювання яких. Обґрунтовано, що всі ці елементи можуть бути предметом громадського порядку.

2. Зазначається, що наразі в українській державі формується лише одна модель державної житлової політики, особливо в умовах домінування нових підходів у державному управлінні. Ця модель позитивно характеризується зосередженістю на сталому розвитку та належному управлінні, негативно – на існуючих житлових проблемах без активного підходу, переважно ієрархічні взаємодії та недорозвинені горизонтальні та гетероархічні відносини. Показано, що ця модель працює за великою кількістю різноманітних принципів, які визначені в різноманітних документах на наднаціональному, національному, регіональному та місцевому рівнях.

3. У ході розслідування встановлено, що до існуючих проблем житлової сфери України входять: збільшення морального та фізичного зносу основних засобів; відсутність масштабної енергетичної модернізації житлових будинків; збільшення кількості напівзруйнованих та аварійних

житлових будинків; поширення таких явищ, як енергетична та фінансова бідність; збиткові промислові підприємства; реалізація нераціональної щільності забудови тощо.

4. Розкриваються можливості використання інструментів електронного уряду в житловій політиці, зокрема: створення тимчасових тематичних державних та місцевих електронних блогів, форумів, сторінок у соціальних мережах; створення постійних спеціальних інформаційних платформ (запропоновано модель багаторівневої геоінформаційної системи для житла); Запровадження послуг для громадян із використанням ID-карт та мобільних додатків для послуг у житловій сфері, зокрема щодо використання міської інфраструктури, нерухомості, землі, доступу до адміністративних рішень тощо; оприлюднення результатів перевірок житлового фонду та діяльності суб'єктів житлової політики.

За результатами дослідження сформульовано такі практичні пропозиції:

– Верховна Рада України – прийняття Закону України «Про основні засади державної житлової політики» та доопрацювання Житлового закону України;

– Кабінету Міністрів України – замість низки різноманітних цільових програм розробити єдину загальнодержавну програму житлово-комунального господарства (не менше 3 років, оптимально – на більш тривалий термін) підвищення житлової компетентності та самоокупності, ефективності житлових компаній, активізація участі державних установ у розробці та реалізації житлової політики;

– Мінрегіон України – розробка зводу правил підготовки, кваліфікаційних вимог, конкурсного відбору та подальшого моніторингу діяльності управителів багатоквартирних будинків; запровадити багаторівневу геоінформаційну систему для житла;

– органи місцевого самоврядування – складання та затвердження планів забудови територій і зокрема окремих ділянок під житлову забудову гранично

допустимих меж щільності забудови; створити фонд соціального житла для досягнення стратегічних цілей розвитку відповідних територій; використовувати інструменти електронного урядування для управління житловим сектором; вивчити переваги надання житлово-комунальних послуг на основі міжмуніципальних угод про співробітництво;

– громадські організації – розробляти та реалізовувати проекти формування та здійснення просвітницької діяльності населення щодо розвитку житлового будівництва;

– громадські – розвиток саморегульованих житлових товариств різної спрямованості (ОСББ, користувачів та власників соціальних, комунальних та орендних квартир тощо);

– ОСББ та інші органи громадської самоорганізації – реалізовувати проекти щодо вирішення проблем з ними; на власному прикладі формувати ідеологію належного поведження зі спільним майном у житловому фонді та співфінансування витрат на його утримання.