



УДК 332.81:365.4

О. Ю. КУЧЕРЕНКО,
кандидат соціологічних наук,
докторант кафедри публічного управління
та публічної служби, Національна академія
державного управління при Президентові України

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ І КОНТРОЛЬ ЯКОСТІ ЖИТЛОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДЯН

Розглядається житлове забезпечення громадян в Україні в контексті сутності поняття “житло”. Визначаються необхідні й достатні характеристики для визнання приміщень житлом. У доповнення до поширених кількісних характеристик житлового забезпечення громадян аналізується якість будинків і квартир. Наголошується на невизначеності нормативно-правової бази щодо державних норм забезпечення житлом, зокрема щодо показників його якості, на відсутності достатньої інформації про реальний якісний стан будинків і квартир. Обґрунтовується необхідність нормування, моніторингу та контролю кількісних і якісних показників житлового забезпечення домогосподарств з урахуванням потреб у відтворенні житлового фонду власниками. Пропонується урахувати показники якості житла під час моніторингу та вдосконалення державної житлової політики.

Ключові слова: житло, площа, норми, якість, домогосподарства.

O. YU. KUCHERENKO,

Ph.D in Sociology, Doctoral Student of the Department of Public Administration and Public Service, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

STATE REGULATION AND CONTROL OF CITIZEN'S HOUSING PROVISION QUALITY

Citizen's housing provision in Ukraine in the context of the concept of “dwelling” is considered. The necessary and sufficient characteristics for recognizing the premises as a dwelling are determined. In addition to the widespread quantitative characteristics of citizen's housing provision, the quality of houses and apartments is analyzed. There is uncertainty about the legal base concerning state standards of housing provision, in particular regarding indicators of its quality, lack of sufficient information about the real qualitative condition of houses and apartments. The necessity of valuation, monitoring and control of quantitative and qualitative indicators of housing provision of households is grounded, taking into account the owners obligation to restore the housing stock. It is suggested to take into account housing quality indicators in monitoring and improving public housing policy.

Key words: housing, area, norms, quality, households.

A. Ю. КУЧЕРЕНКО,

кандидат социологических наук, докторант кафедры публичного управления и публичной службы, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И КОНТРОЛЬ КАЧЕСТВА ЖИЛИЩНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГРАЖДАН

Рассматривается жилищное обеспечение граждан в Украине в контексте сущности понятия “жилище”. Определяются необходимые и достаточные характеристики для признания помещений жильем. В дополнение к распространенным количественным характеристикам жилищного обеспечения граждан анализируется качество домов и квартир. Отмечается неопределенность нормативно-правовой базы относительно государственных норм обеспечения жильем, в частности по показателям его качества, отсутствие достаточной информации о реальном качественном состоянии домов и квартир. Обосновывается необходимость нормирования, мониторинга и контроля количественных и качественных показателей жилищного обеспечения домохозяйств с учетом потребностей в воспроизводстве жилого фонда собственниками. Предлагается учитывать показатели качества жилья при мониторинге и совершенствовании государственной жилищной политики.

Ключевые слова: жилье, площадь, нормы, качество, домохозяйства.

Постановка проблеми. За статистичними даними, в Україні на 01 січня 2018 р. житловий фонд становив 984,8 млн кв м загальної площі, з якої 60,9% припадало на міські поселення. Майже весь житловий фонд (98,4%) – це багатоквартирні та індивідуальні житлові будинки (див. табл. 1). Площа житлових приміщень в гуртожитках і нежитлових будівлях у загальному житловому фонді займала 1,6% (16,2 млн кв м).

© Кучеренко О. Ю., 2018

Таблиця 1

Житловий фонд в Україні

Кількісні характеристики	Усього	У тому числі	
		Міські поселення	Сільська місцевість
Загальна площа житлових приміщень, тис. кв м	984 833	599 389	385 444
Житлова площа житлових приміщень, тис. кв м	619 059	367 541	251 518
Кількість квартир у житлових будинках та нежитлових будівлях, тис. од.	16 987	10 880	6 107

Джерело: Держстат України.

На одну особу зараз припадає 23,3 кв м загальної площі, або 0,4 квартири. При цьому існує квартирна черга, яка фактично не просувається і дані про яку з 2015 р. у статистиці відсутні (табл. 2).

Таблиця 2

Житлове забезпечення громадян

Роки	Населення, тис. осіб	Площа		Квартири		Кількість сімей та однаків на квартирному обліку, тис.	Кількість сімей та однаків, які одержали житло, тис.
		Загальна, млн кв м	На одного жителя, кв м	Кількість, тис.	На одного жителя, од.		
1995	51728	978,3	19,2	18303	0,35	2411	82
2000	49430	1015,0	20,7	18921	0,38	1765	32
2005	47281	1046,4	22,0	19132	0,40	1323	20
2010	45963	1079,5	23,3	19322	0,42	1139	11
2015	42929	973,8	22,9	16886	0,39	–	–
2016	42761	977,9	23,1	16912	0,40	–	–
2017	42585	984,8	23,3	16987	0,40	–	–

Джерело: розраховано автором на основі даних Держстату України.

Попри усереднену кількісну визначеність житлового фонду, виникає питання якості наявних помешкань та ступеня рівномірності їх заселення в контексті конституційних положень, державної житлової політики та сучасної сутності самого поняття “житло”.

Згідно зі ст. 379 Цивільного кодексу України житлом є жилий* будинок, квартира, інші приміщення, призначені та придатні для постійного проживання. Таким чином, поняття “житло” в цивільному законодавстві охоплює два рівні об’єктів: споруди (багатоквартирні житлові будинки, садиби, котеджі, дачі) та квартири, що розраховані на тривалий строк служби та призначені для проживання. Не можуть вважатися житлом окремі виробничі приміщення, вагончики, підвали, сараї, гаражі, збірно-розбірні, пересувні, контейнерні та інші підсобні споруди, а також приміщення, призначені для тимчасового (готель, лікарня) або недобровільного (в’язниця) перебування [1, с. 236].

* Термін “житловий” вживається щодо об’єктів (будинків, площ), призначених для проживання, а “жилий” – щодо фактично обжитих будинків, квартир і приміщень (<http://slovopedia.org.ua/32/53398/30810.html>).

Цивільний кодекс України безпосередньо не лімітує питому житлову чи загальну площу на одну особу. Тому за законом громадяни ніби можуть бути співвласниками і мешканцями приміщень з меншою за нормативно встановлену площею. Те ж стосується і орендарів, і цю ситуацію не можна вважати задовільною.

Так, Житловим кодексом УРСР [2] було закріплене положення про недопущення заселення квартири, збудованої для однієї сім'ї, двома і більше сім'ями або двома і більше самотніми особами, що іноді має місце.

Отже, підхід законодавця до визначення житла на основі наведеної вище класифікації і характеристики об'єктів, простого факту їх наявності без аналізу фактичного використання в окремих випадках є, на наш погляд, недостатнім для оцінювання рівня житлового забезпечення громадян та аналізу державної житлової політики.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. На відміну від законодавця, науковці під терміном “житло” розуміють не тільки споруди, а й прибудинкову територію, і не тільки приміщення для безпосереднього проживання людей – кімнати, а й кухню, коридор, санвузол, вітальню, комори тощо [3, с. 55]. Таким чином, на практиці маємо справу з багаторівневим, розширеним і поглибленим поняттям житла, що вимагає комплексного розгляду й оцінки його якості на всіх рівнях, ураховуючи характеристики прилеглої території, будинку, квартири, окремих приміщень та вигід (зручностей).

Науково обґрунтовані якісні критерії та стандарти житла в нормативних документах змінюються з часом у бік технічного вдосконалення (безпеки, енергоспоживання, екологічності) та комфортності (оснащеності вигодами). Такі критерії диференціюються за населеними пунктами та видами житла і є найнижчими для сільської місцевості та соціального житла – гуртожитків тощо, коли йдеться про надання людині у користування навіть частини площі приміщення.

Крім того, на думку Ю.Лепех як фахівця-правника, житло необхідно розглядати не просто як придатне для постійного або тимчасового проживання приміщення, що завершене будівництвом, відповідає санітарним і технічним нормам, але і як віднесене у встановленому законом порядку до житлового фонду, яким на законних підставах володіє чи користується певна особа [4].

На думку П.Пантелеєва, необхідно також розглядати суб'єктивні та об'єктивні вимоги до житла й відповідні критерії оцінки його якості. Суб'єктивні вимоги стосуються конкретних груп споживачів, а об'єктивні являють собою норми, стандарти тощо [5]. На основі досліджень цієї проблеми автор виділяє два основних способи групування показників якості житла і середовища: за просторовим охопленням – житлова кімната, житлова будівля, довкілля проживання, де для кожного елемента формується власна система показників якості; за загальними функціональними ознаками: надійності, екологічності, естетичності, безпеки, соціальності.

Розглядаючи в подальшому тільки об'єктивні критерії для визнання приміщень житлом, ми вважатимемо необхідною і достатньою умовою для вживання цього поняття *наявність одночасно всіх перелічених ознак, або ж відповідність усім переліченим критеріям.*

Отже, житлом не можна вважати будинки:

- які збудовані та експлуатуються з порушенням технічних норм;
- які не відповідають санітарним нормам, розташовані в небезпечному та нездоровому довкіллі;
- з квартирами, у яких не дотримані нормативи забезпечення мешканців площею;
- які не прийняті в експлуатацію та є безгосподарними.

Окремо слід виділити проблему прийняття в експлуатацію будинків і квартир без внутрішнього оздоблення, що суперечить сутності поняття експлуатації як готовності використання за призначенням, тобто у цих випадках не можна вважати належно реалізованим конституційне право відповідних громадян на житло [6].

Тому держава (місцева влада) повинна регламентувати обов'язковий моніторинг і контроль стану жилих будинків і приміщень на предмет відповідності комплексу критеріїв віднесення їх до житла та вживати заходів щодо забезпечення такої відповідності. Водночас необхідно переосмислити складну й недосконалу систему оцінки і контролю якості житла.

Мета статті – аналіз нормативної бази, державної статистики, наукових праць і практики у сфері будівництва, утримання житла та житлового забезпечення громадян України з урахуванням необхідних і достатніх характеристик якісно визначеного поняття “житло”.

Виклад основного матеріалу. У поняття якості об'єкта будівництва входить його відповідність певним нормативним вимогам на момент здачі в експлуатацію, а також збереження цієї (або нормативно відкоригованої) відповідності на весь його експлуатаційний період вже як об'єкта нерухомості. Якщо на першому етапі контроль якості повинен забезпечуватися системою проектування, будівельної експертизи та нагляду, то в подальшому такий контроль і нагляд на практиці значно слабнуть, не будучи належним чином регламентованими. Адже під впливом природних, техногенних, економічних та соціальних факторів із часом відбувається зміна первісних якісних характеристик фізичних об'єктів житла, що зумовлює його різну якість. Однак у класифікації житла та його моніторингу це не знайшло необхідного відображення.

Якісна класифікація будинків. За Державним класифікатором будівель та споруд, багатоквартирні житлові будинки належать до класу 1122. Будинки з трьома і більше квартирами мають три підкласи: 1122.1. Будинки багатоквартирні масової забудови; 1122.2. Будинки багатоквартирні підвищеної комфортності, індивідуальні; 1122.3. Будинки житлові готельного типу [7].

Точніші характеристики будинків наведені в державних будівельних нормах (ДБН). Так, ДБН В.2.2-15-2005 “Будинки і споруди. Житлові будинки. Основні положення” [8] регламентує якість планування квартир, площі квартир та висоту стель (табл. 3).

Таблиця 3

Характеристики квартир у будинках

	Кількість кімнат				
	1	2	3	4	5
Нижня і верхня межа площі, кв м	30–40	48–58	60–70	74–85	92–98

Джерело: [8].

Цей ДБН встановлює мінімальні площі жилих приміщень: загальна кімната в однокімнатній квартирі – 15 кв м, в інших квартирах – 17 кв м; спальні на одну особу – 10 кв м, на дві особи – 14 кв м; кухні в однокімнатній квартирі – 7 кв м, у двокімнатних квартирах і більше кімнат – 8 кв м; робочої кімнати або кабінету – 10 кв м. Також регламентуються кількість та конструктивні особливості санвузлів залежно від кількості кімнат та ін. Розміщення жилих приміщень у цокольних, підвальних і підземних поверхах жилих будинків не допускається.

Вищезазначений ДБН встановлює і вимоги до технічних параметрів житлових будинків – облаштування інженерним обладнанням (ліфт, система сміттєвидалення, система протипожежної автоматики та пристроїв, електротехнічні системи та сигналізація), вимоги до систем внутрішньобудинкових інженерних систем (водопостачання, каналізації, опалення та вентиляції), які також єдині для всього житлового фонду нашої країни.

ДБН регламентує також вимоги до нежилих приміщень у будинку, що впливає на якість житла. Так, вказується, що на першому, другому і цокольному поверхах жилих будинків допускається з обмеженням у площах та відвідувачах розміщувати певні адміністративні, торгові, банківські приміщення, заклади культури, медицини та фізкультури, громадського харчування, побутового обслуговування, відділень зв'язку, юридичних консультацій і нотаріальних контор, бібліотек, виставкових залів, житлово-експлуатаційних організацій, дитячих закладів тощо. Водночас не допускається розміщення понад певну норму: підприємств громадського

харчування; пунктів приймання склотари, магазинів; спеціалізованих закладів і підприємств, експлуатація яких може призвести до забруднення території та повітря житлової забудови і квартир з підвищенням понад допустимі рівні шуму, вібрації, іонізуючого та неіонізуючого випромінювання; спеціалізованих магазинів, експлуатація яких може призвести до вибухопожежної небезпеки, забруднення території і повітря жилої забудови, рибних та овочевих магазинів; майстерень; лазень і саун, пралень і хімчисток; автоматичних телефонних станцій; громадських вбиралень; похоронних бюро.

У згаданому документі не передбачена наявність критерію і класу житла, непридатного для використання, хоча на практиці такі будинки і приміщення існують, а саме ті, у яких порушені нормативні вимоги.

Основним документом, який регламентує дотримання експлуатаційних нормативів (утримання, поточний і капітальний ремонт та реконструкція), є Правила утримання жилих будинків та прибудинкових територій [9].

Аналізуючи цей документ, можна виділити основні характеристики жилих будинків, які підлягають якісному аналізу: конструкція і стан фундаментів, стін і перекриттів; конструкція і стан дахів, фасадів; теплотехнічні характеристики огорожуючих конструкцій; оснащеність, конструкція і стан інженерного обладнання (водопровід і каналізація, центральне опалення і гаряче водопостачання, вентиляція); наявність та модель ліфтів; розмір прибудинкової території, кількість та види зелених насаджень; наявність систем пожежної безпеки; наявність системи обліку енергоресурсів; наявність спеціального сервісного обладнання (відеонагляд, охоронні системи тощо). Для кожного конструктивного елементу будинку або частини інженерного обладнання нормативно визначено термін ефективної експлуатації, призначення якого для практики управління, однак, не вказано. Більшість експлуатаційних характеристик відображені в технічному паспорті будинку, який повинен зберігатися в управителя.

Придатність житла для проживання, або справедливості віднесення приміщення до житла, має визначатися шляхом планового обстеження житлових будинків, яке має здійснюватися на підставі такого документа, як “Положення про порядок обстеження стану жилих будинків з метою встановлення їх відповідності санітарним і технічним вимогам та визнання жилих будинків і жилих приміщень непридатними для проживання” [10]. Такі обстеження реально систематично не проводяться, що викривлює статистичні дані про стан будинків.

Специфіка формування вітчизняного житлового фонду сприяла появі такої групової ознаки будинку, як тип забудови, що характеризує будинки за сукупністю показників: рік спорудження, технологія будівництва (панельні, блокові, цегляні), архітектурні особливості, частка таких будинків у житловому фонді. Тип забудови визначає найбільші групи будинків у житловому фонді великих міст, а також може використовуватися для надання їм якісних характеристик [5]:

– дореволюційна забудова – будинки 2–4 і більше поверхів, розташовані, як правило, в історичному центрі міст. Експлуатаційний цикл конструктивних елементів завершився, і більшість будинків були реконструйовані. Решта перебуває в аварійному або в близькому до аварійного стані;

– “сталінки”, що споруджувались у 1948–1956 рр. Будинки перебувають у задовільному технічному стані, за винятком внутрішніх мереж, покрівлі та балконів;

– “хрущівки” – цегляні (блочні) та панельні будинки 1956–1970 рр. Панельні будинки характеризуються низькими теплозахисними якостями. У критичному стані перебувають стінові конструкції, внутрішньобудинкові інженерні мережі й покрівлі;

– будинки типових серій. З 1970 р. і в подальшому розроблялися типові проекти 9–16-поверхових серій будинків з ліфтами, сміттепроводами та системами протипожежної автоматики і димовидалення. Такі будинки сьогодні досягли терміну проведення комплексних капітальних ремонтів;

– сучасні будинки вводились, починаючи з 1990 р. У процесі їх будівництва використовуються сучасні технології: зведення монолітного бетонного каркасу із заповненням цегляними

стінами, пальові фундаменти, утеплення стін, застосування складного теплотехнічного обладнання, оснащення квартир обліком споживання енергоресурсів та ін.

Тип забудови (або значну кількість будинків певного типу) складно кваліфікувати як житло, адже державна статистика проводить моніторинг не стану та віку будинків, а домогосподарств за віком будинків (квартир), у яких вони проживають (табл. 4).

Таблиця 4

Характеристика житла домогосподарств за часом будівництва, %

Роки	Усі домогосподарства	У міських поселеннях	У сільській місцевості
У 40-х рр. і раніше	7,3	6,2	9,5
У 50-х рр.	11,4	8,9	16,3
У 60-х рр.	21,8	19,6	26,3
У 70-х рр.	25,4	27,7	20,9
У 80-х рр.	23,1	26,1	17,0
У 1991–2000 рр.	8,7	9,1	7,8
У 2001 р. та пізніше	2,3	2,4	2,2

Джерело: [11].

Із наведених даних випливає, що будинки більшої частини громадян, збудовані до впровадження чинних норм, не відповідають сучасним вимогам щодо якості й потребують капітального ремонту, модернізації чи реконструкції. Це підтверджується статистичними даними про благоустрій (оснащення) помешкань у будинках, що наведені в табл. 5.

Таблиця 5

Благоустрій помешкань

Роки	Відсоток площ помешкань, обладнаних:						
	водопроводом	каналізацією	опаленням	газопостачанням	гарячим водопостачанням	ваннами	підлоговими електроплитами
1995	50,5	47,3	47,9	79,9	35,0	44,1	2,9
2000	54,2	51,4	52,8	81,9	38,6	48,4	3,1
2005	56,2	53,8	56,2	82,6	40,0	50,5	3,4
2010	59,6	57,5	62,1	83,2	43,1	54,2	3,7
2015	60,8	58,8	68,7	83,3	47,0	х	х
2016	61,2	59,2	68,9	83,1	47,0	х	х
2017	61,8	59,8	69,1	83,1	47,5	х	х

Джерело: Держстат України.

Аналіз даних табл. 5 свідчить, що велика частина помешкань не відповідає сучасним вимогам до якісного житла. Тому одним із завдань державної житлової політики має бути сприяння доведення якості житла всіх громадян до нормативних вимог.

Необхідне також і дотримання санітарно-гігієнічних вимог, які включають широкий спектр вимог до інсоляції, природного освітлення, провітрювання, іонізації та мікроклімату

приміщень жилих будинків, захисту їх від шуму. Придатність жилого приміщення для проживання визначається встановленими санітарними і технічними вимогами, державними стандартами, правилами планування та забудови населених пунктів, зокрема затвердженими наказом Міністерства охорони здоров'я України від 19 червня 1996 р. № 173 “Про затвердження Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів” [12].

Слід зазначити, що приміщення може відповідати санітарним і технічним вимогам, але бути неблагоустроєним для умов того чи іншого населеного пункту. Тому в жилих будинках, які потребують ремонту, мають бути передбачені заходи підвищення рівня благоустроєності, особливо в будинках старої забудови або післявоєнного чи “хрущовського” типу.

За Законом України “Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей”, вважається, що до безпритульних осіб належать також особи, які проживають в об'єктах незавершеного будівництва, інших місцях, непризначених та непридатних для проживання, у тому числі жилих приміщеннях, що перебувають в аварійному стані [13].

За останніми статистичними даними 2014 р. нараховувалося 3823 незавершених житлових будівель. Складна ситуація і з не прийнятими в експлуатацію, але заселеними квартирами і будинками, моніторинг і контроль яких необхідний на місцевому рівні (про невідповідність поняттю житла прийнятих в експлуатацію неоздоблених квартир ми зазначали вище). Так само вимагають комплексного контролю дати і факт прийняття об'єкта в експлуатацію (дата реєстрації декларації або видачі сертифіката) та реєстрація прав власності. Об'єкти нерухомості можуть виявитися також зареєстровані на померлих осіб, що виключає належність повною мірою таких приміщень до категорії житла.

Моніторинг стану житлового фонду в динаміці та його рух також вимагають суттєвого покращення (табл. 6).

Таблиця 6

Рух житлового фонду

Роки	Загальна площа житлових приміщень на початок року, тис. кв м		Вибуття у зв'язку з ветхістю та аварійністю, тис. кв м	Уведено в експлуатацію, тис. кв м
	Ветхий	Аварійний		
2009	–	–	608	6400
2010	3981	1083	647	8604
2011	4058	1184	739	8685
2012	3897	1174	350	9770
2013	3807	1080	333	9949
2014	3804	1051	202	9741
2015	3290	1021	178	11044
2016	3278	1032	120	9367
2017	3303	1030	127	10206
2018	3249	1037		

Джерело: Держстат України.

Виходячи з даних табл. 6 звертає на себе увагу і викликає сумнів відображення стану і якісної динаміки житлового фонду: відносна стабільність площ ветхого та аварійного житлового фонду при різкому зменшенні його вибуття, особливо з урахуванням низьких темпів оновлення (високого рівня зношеності) будинків. Це вимагає з'ясування й уточнення на місцях об'єктів і площ таких будинків, реалізація нормативних вимог до обстеження будинків.

Однак розглянуті вище документи не регламентують умови заселення квартир різних форм власності, оскільки навіть якісне помешкання в якісному будинку і довкіллі втрачає свою якість у разі перенаселення.

Заселеність та норми житлового забезпечення. Розселення громадян у помешканнях характеризується значною диференціацією (табл. 7).

Таблиця 7

Нерівномірність розселення громадян у помешканнях різної площі

Розмір житлової площі на одну особу, кв м	Частка осіб, забезпечених житловою площею, %		
	По країні	У міських поселеннях	У сільській місцевості
До 7,5	9,1	11,1	5,2
7,5 – 9,0	5,0	5,4	3,9
9,01 – 13,65	24,7	26,4	21,2
Понад 13,65	61,2	57,1	69,7

Джерело: [11].

Як свідчать дані вищенаведеної таблиці, 38,8% осіб не забезпечені навіть нормативною житловою площею 13,65 кв м. Існує диференціація у співвідношенні між кількістю кімнат і членів сім'ї (табл. 8).

Таблиця 8

Нерівномірність забезпечення громадян окремими кімнатами

Займають	Квартири з кількістю кімнат			
	1	2	3	4 і більше
Особи				
Одна	36,2	21,5	17,3	12,7
Дві	27,4	35,6	33,0	31,1
Три	26,4	28,7	25,6	20,2
Чотири та більше	10,0	14,2	24,1	36,0

Джерело: [11].

Так, у 63,8% однокімнатних квартир мешкають дві й більше осіб, у 42,9% двокімнатних квартир – три і більше осіб, у 24,1% трікімнатних квартир – чотири і більше осіб. Разом з тим значна частина осіб мешкають у квартирах з кількістю кімнат, більшою за кількість членів домогосподарства. Так, у 17,3% трікімнатних квартир мешкає одна особа, у 43,8% квартир з чотирма і більше кімнатами мешкають одна або дві особи.

Крім того, в Україні існують кілька історично сформованих норм житлового забезпечення, які на сьогодні не мають, на наш погляд, достатнього наукового обґрунтування і вимагають перегляду та узагальнення.

Відповідно до положень чинного Житлового кодексу УРСР [2] про надання державою квартир громадянам у користування і Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР [14] було визначено межі: не більше 13,65 кв м житлової площі на одну особу, але не менше рівня середньої забезпеченості площею в тому чи іншому населеному пункті. У результаті інтенсивного будівництва після-

воєнного періоду в 1992 р. фактична забезпеченість житлом досягла 18,2 кв м загальної площі на одну особу.

Законом України “Про приватизацію державного житлового фонду” [15] нормами було визначено 21 кв м загальної площі на особу та додатково 10 кв м на сім’ю.

Розглядаючи питання про соціальне житло, слід зазначити, що Кабінет Міністрів України Постановою “Про встановлення тимчасових мінімальних норм забезпечення соціальним житлом” від 19 березня 2008 р. № 219 установив, що для проживання громадян у соціальних гуртожитках норма становить 6 кв м житлової площі на одну особу; у квартирах, одноквартирних будинках – 22 кв м загальної площі на сім’ю із двох осіб і додатково 9,3 кв м на кожного наступного члена сім’ї [16]. На цій основі органи місцевого самоврядування могли розробляти свої норми виходячи з конкретних умов. Але, як відомо, розвиток соціального житла не набув поширення.

Натомість, за чинною програмою доступного житла, державна підтримка для забезпечення громадян власним житлом стала в обмежених обсягах надаватися з розрахунку не більш як 21 кв м загальної площі житла на одну особу та додатково на 10,5 кв м на сім’ю [17]. При цьому претенденти повинні були мати у власності не більше 13,65 кв м житлової площі. З 2010 по 2017 рр. було надано всього 3771 квартиру.

Із часом практика засвідчила, що утримання та експлуатація власного і приватизованого житла навіть за чинними нормами стала фінансово непосильною для великої частини домогосподарств, у результаті чого були запроваджені пільги та субсидії. Соціальна норма житла для надання пільг становить 21 кв м загальної площі на одну особу та додатково 10,5 кв м на сім’ю, а для надання субсидій – 13,65 кв м та додатково 35,22 кв м [18].

Таким чином, моніторинг і контроль житлового забезпечення громадян за показниками площі вимагає урахування низки критеріїв і обмежень щодо якості житла, основні групи яких стосуються: довкілля, будинку, квартири та щільності заселення мешканцями. З урахуванням невідповідності нормам якісний житловий фонд і житлове забезпечення громадян матимуть такі кількісні характеристики площі, що відображено на рисунку.



Вплив обмежень щодо якості житла на характеристики житлового забезпечення громадян

Джерело: розроблено автором.

Висновки і перспективи подальших досліджень.

У законодавстві України відсутній єдиний порядок визнання приміщення жилим і вимоги, яким повинно відповідати житло. Так само не існує єдиного порядку необхідного контролю і визнання жилих приміщень непридатними для проживання. Відповідно, немає достовірних даних щодо неналежного стану будинків та їх довкілля, зокрема по різних населених пунктах, будинках усіх форм власності. Це штучно завищує середній статистичний рівень житлового забезпечення громадян.

Із матеріалів статті випливає, що значна частина площ, вірогідно, не може вважатися житлом, а отже одним із завдань державної житлової політики має стати програма приведення площ, які є у користуванні громадян, до сучасних вимог щодо якості житла.

Доцільно ввести єдину норму, яка б регламентувала мінімум якісної жилої площі на одну особу, що враховувався б як у проектуванні та будівництві, так і у разі постановки на квартирний облік, допомозі у придбанні доступного житла, а також під час планування заходів з

державної підтримки підвищення якості житла. Розмір такого мінімуму необхідно визначати не директивно, а з розрахунками та урахуванням спроможності домогосподарств утримувати таке житло на належному рівні, включно з проведенням ремонтів.

У подальшій державній житловій політиці необхідно орієнтуватися на досягнення якості житлового забезпечення відповідно до обґрунтованих норм та сутності поняття “житло”, що і є одним із перспективних напрямів подальшого дослідження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Цивільний кодекс України : наук.-практ. коментар / за заг. ред. Є. О. Харитонова, О. І. ХаритонОВОЇ, Н. Ю. Голубевої. – Київ : Всеукр. асоціація видавців “Правова єдність”, 2008. – 740 с.
2. Житловий Кодекс Української РСР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5464-10>.
3. Богословська Л. М. Поняття конституційного права людини і громадянина на житло в Україні / Л. М. Богословська // Наук. вісн. Дніпропетр. держ. ун-ту внутр. справ. – 2009. – № 1. – С. 55–63.
4. Лепех Ю. С. Право на житло як об’єкт адміністративно-правового регулювання / Ю. С. Лепех // Наук. вісн. Львів. держ. ун-ту внутр. справ. – 2012. – № 3. – С. 244–251.
5. Пантелеев П. О. Типізація, класифікація та техніко-економічні характеристики багатоквартирних будинків / П. О. Пантелеев // Економіка та держава. – 2014. – № 5. – С. 88–92.
6. Харечко Д. О. Державне регулювання реалізації житлових прав громадян України [Електронний ресурс] / Д. О. Харечко, М. С. Куйбіда // Демократ. врядування. – 2016. – Вип. 16–17. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2016_16-17_14.
7. Державний класифікатор будівель та споруд ДК 018-2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va507565-00/>.
8. ДБН В.2.2-15-2005 Будинки і споруди. Житлові будинки. Основні положення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0175667-05/sp:wide/>.
9. Правила утримання жилих будинків та прибудинкових територій [Електронний ресурс] : наказ Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 17 трав. 2005 р. № 76. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0927-05>.
10. Положення про порядок обстеження стану жилих будинків з метою встановлення їх відповідності санітарним і технічним вимогам та визнання жилих будинків і жилих приміщень непридатними для проживання [Електронний ресурс] : затв. Постановою Ради Міністрів УРСР від 26 квіт. 1984 р. № 189. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/189-84-п>.
11. Діти, жінки та сім’я в Україні : стат. зб. : [дані на листопад 2017 р.] [Електронний ресурс]. – Київ, 2018. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/09/DJS_2018_pdf.pdf.
12. Про затвердження Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів [Електронний ресурс] : наказ Міністерства охорони здоров’я України від 19 черв. 1996 р. № 173. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0379-96>.
13. Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей [Електронний ресурс] : Закон України від 02 черв. 2005 р. № 2623-IV. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2623-15>.
14. Про затвердження Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР [Електронний ресурс] : Постанова Ради Міністрів УРСР і Укрпрофради від 11 груд. 1984 р. № 470. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/470-84-п>.
15. Про приватизацію державного житлового фонду [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2482-12>.

16. Про встановлення тимчасових мінімальних норм забезпечення соціальним житлом [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 19 берез. 2008 р. № 219. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/219-2008-п>.

17. Порядок надання державної підтримки для забезпечення громадян доступним житлом [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 11 лют. 2009 р. № 140. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/140-2009-п>.

18. Про встановлення державних соціальних стандартів у сфері житлово-комунального обслуговування [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 06 серп. 2014 р. № 409. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/409-2014-п>.

19. Порядок прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 13 квіт. 2011 р. № 461 (у ред. постанови Каб. Міністрів України від 08 верес. 2015 р. № 750). – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/461-2011-п>.

REFERENCES

1. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy: Naukovo-praktychnyi komentar [Civil Code of Ukraine: Scientific and Practical Commentary]/ za zah. red. Ye.O. Kharytonova, O.I. Kharytonovoi, N.Iu. Holubievoi. – К.: Vseukrainska asotsiatsiia vydavtsiv “Pravova yednist”, 2008. – 740 s.

2. Zhytlovyi Kodeks Ukrainskoi RSR [Residential Code of the Ukrainian SSR] [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5464-10>.

3. Bohoslovska L.M. Poniattia konstytutsiinoho prava liudyny i hromadianyna na zhytlo v Ukraini [Concept of Constitutional Human and Citizen Rights for Housing in Ukraine] / L.M. Bohoslovska // Naukovyi visnyk Dnipropetrovskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav. – 2009. – № 1. – S. 55–63.

4. Lepekh Yu.S. Pravo na zhytlo yak ob'iekt administratyvno-pravovoho rehuliuвання [The right to housing as an object of administrative-legal regulation] / Yu.S. Lepekh // Naukovyi visnyk Lvivskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav. – 2012. – № 3. – S. 244–251.

5. Panteleiev P.O. Typizatsiia, klasyfikatsiia ta tekhniko-ekonomichni kharakterystyky bahatokvartyrnykh budynkiv [Typization, classification and technical and economic characteristics of multi-apartment buildings] / P. O. Panteleiev // Ekonomika ta derzhava. – 2014. – № 5. – S. 88–92.

6. Kharechko D. O. Derzhavne rehuliuвання realizatsii zhytlovykh prav hromadian Ukrainy [State regulation of realization of housing rights of Ukrainian citizens] / D. O. Kharechko, M. S. Kuidida. // Demokratchne vriaduvannya. – 2016. – Vyp. 16–17. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2016_16-17_14.

7. Derzhavnyi klasyfikator budivel ta sporud [The State Classifier of Buildings and Structures] DK 018-2000 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va507565-00>.

8. DBN V.2.2-15-2005 Budynky i sporudy. Zhytlovi budynky. Osnovni polozhennia [Buildings and structures. Residential buildings. Basic Provisions] [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0175667-05/sp:wide/>

9. Pravyla utrymannia zhylykh budynkiv ta prybudynkovykh terytorii [Rules for the maintenance of residential buildings and adjoining areas]. Nakaz Derzhavnoho komitetu Ukrainy z pytan Zhytlovo-komunalnoho hospodarstva №76 vid 17 travnia 2005 roku [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0927-05>.

10. Polozhennia pro poriadok obstezhennia stanu zhylykh budynkiv z metoiu vstanovlennia yikh vidpovidnosti sanitarnym i tekhnichnym vymoham ta vyznannia zhylykh budynkiv i zhylykh prymishchen neprydatnymi dlia prozhyvannia [Regulation on the procedure for inspection of the condition of residential buildings in order to establish their compliance with sanitary and technical

requirements and the recognition of residential buildings and dwellings unfit for habitation], zatverdzhene postanovoio Rady Ministriv URSR vid 26 kvitnia 1984 r. N 189 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/189-84-p>.

11. Dity, zhinky ta simia v Ukraini [Children, women and family in Ukraine]. Dani na lystopad 2017 r. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/09/DJS_2018_pdf.pdf.

12. Nakaz Ministerstva okhorony zdorovia Ukrainy vid 19 chervnia 1996 r. №173 “Pro zatverdzhennia Derzhavnykh sanitarnykh pravyl planuvannia ta zabudovy naselenykh punktiv” [On Approval of State Sanitary Rules for Planning and Development of Human Settlements] [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0379-96>.

13. Pro osnovy sotsialnoho zakhystu bezdomnykh osib i bezprytulnykh ditei [On the basis of social protection of homeless people and homeless children] : Zakon Ukrainy vid 02.06.2005 r. № 2623-IV [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2623-15>.

14. Postanova Rady Ministriv URSR i Ukrprofrady vid 11 hrudnia 1984 r. № 470 “Pro zatverdzhennia Pravyl obliku hromadian, yaki potrebuui polipshennia zhytlovykh umov, i nadannia yim zhylykh prymishchen v Ukrainskii RSR” [On Approval of the Rules for the Registration of Citizens Needing Improvement of Housing Conditions and Provision of Residential Premises to the Ukrainian SSR]. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/470-84-p>.

15. Zakon Ukrainy “Pro pryvatzatsiiu derzhavnoho zhytlovoho fondu” [On Privatization of the State Housing Stock] [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2482-12>.

16. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 219 vid 19.03.2008 r. “Pro vstanovlennia tymchasovykh minimalnykh norm zabezpechennia sotsialnym zhytloom” [On the establishment of temporary minimum standards for the provision of social housing] [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/219-2008-p>.

17. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11.02.2009 r. № 140 “Poriadok nadannia derzhavnoi pidtrymky dlia zabezpechennia hromadian dostupnym zhytloom” [Procedure for state support for providing affordable housing to citizens]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/140-2009-p>.

18. Postanovoio Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 6 serpnia 2014 r. № 409 “Pro vstanovlennia derzhavnykh sotsialnykh standartiv u sferi zhytlovo-komunalnoho obsluhovuvannia” [On the establishment of state social standards in the field of housing and communal services] [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/409-2014-p>.

19. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 13 kvitnia 2011 r. № 461 (u redaktsii postanovy Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 8 veresnia 2015 r. № 750) “Poriadok pryiniattia v ekspluatatsiiu zakonchenykh budivnytstvom obiektiv” [Procedure for the acceptance into operation of completed construction of objects] [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/461-2011-p>.

SUMMARY

Problem setting. Despite the averaged quantitative determination of the housing stock provisions in the context of the constitution, the question arises of the very concept of “dwelling”, the quality of existing dwellings, the uniformity of their settlement and modern state housing policy. The legislator’s approach to determining housing based solely on the characteristics of the living area of the houses without quality analysis and actual use is insufficient to assess the level of citizen’s housing provision.

Recent research and publications analysis. The scientists under the term “dwelling” understand not only buildings and flats, but also the adjoining territory, and not only rooms for the direct residence of people, but also kitchen, corridor, bathroom, living room, pantry, etc. This requires a comprehensive consideration and assessment of their quality, taking into account the characteristics of the territory, houses, apartments, separate utilities. Hence, those homes and flats cannot be considered as dwellings: which are constructed and operated not in accordance with technical norms;

which do not meet sanitary norms, are in a dangerous and unhealthy environment; with apartments, which did not comply with the local norms of providing residents with the living area; not accepted and unmanageable; new houses without interior decoration.

The state (local government) should regulate the monitoring and control of the condition of residential buildings and premises for the compliance of a set of criteria for assigning them to dwellings or to take measures to ensure such compliance.

The paper objective is to analyze the necessary and sufficient characteristics of a well-defined “dwelling” concept.

The paper main body. The notion of the quality of a construction object includes its compliance with certain regulatory requirements at the time of commissioning, as well as the preservation of this (or normatively adjusted) conformity for the entire period of its operation as a property.

Characteristics of buildings are given in regulatory documents - building codes, standards, rules and regulations. However, they do not foresee the definition of housing unsuitable for use, that is, non-dwelling, although in practice such houses and premises exist. Inspection of houses is not systematically conducted, which distorts the statistics on existing housing stock. It is also necessary to comply with sanitary and hygienic requirements, which includes a wide range of requirements for insolation, natural light, ventilation, ionization and microclimate of apartment buildings, protection from noise.

The difficult situation is with unfinished apartments, non-commissioned, but populated apartments and houses, which monitoring and control is necessary at the local level. Similarly, complex control of the date and the fact of acceptance of the facility in operation (date of registration of the declaration or issuance of a certificate) and registration of ownership rights require. Real estate objects may also be registered with dead persons, which excludes the full ownership of such premises in the category of housing.

The condition and qualitative dynamics of the housing stock also attracts attention and raises doubts about the relative stability of the spaces of emergency housing stock. This requires clarification and clarification on the sites of the objects and areas of such houses, the implementation of regulatory requirements for the inspection of houses.

From the data presented in the article it follows that the houses of the majority of citizens do not meet modern quality requirements and require major repairs, modernization or reconstruction. Therefore, one of the tasks of state housing policy should be to promote the quality of housing of all citizens to regulatory requirements.

Also the resettlement of citizens in dwellings is characterized by considerable differentiation and should be monitored. The standards of living space provision should also be resettled.

Thus, the monitoring and control of housing provision of citizens in terms of the area requires taking into account a number of criteria and restrictions on the quality of housing, the main groups of which concern: the environment, home, apartment and inhabitant’s density.

Conclusions of the research. In the legislation of Ukraine there is no uniform procedure for recognizing the premises as residential dwellings and the requirements that dwellings must meet. Similarly, there is no single procedure for the necessary control and recognition of residential premises unsuitable for living. Accordingly, there is no reliable data on the poor condition of homes and their environment, including in different settlements, in buildings of all forms of ownership. This artificially overestimates the average statistical level of citizen’s housing provision.