

Кащук О. Д.

Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

У статті узагальнено теоретичні засади державної житлової політики, спираючись на дослідження вітчизняних науковців у галузі публічне управління та адміністрування. Охарактеризовано житло як соціальну цінність та гарантію економічного розвитку держави. Проаналізовано різні підходи до тлумачення поняття «житлова політика», на основі яких запропоновано власне визначення вказаного терміну, надано основні характеристики даної понятійної категорії. Розкрито проблематику формування та реалізації державної житлової політики, пов'язану із недосконалістю, застарілістю та суперечливістю законодавства, що регулює цю сферу. Водночас акцентовано увагу, що в умовах військової агресії проти України, питання визначення державної житлової політики поступово урегульовується на законодавчому рівні, у зв'язку з необхідністю прийняття управлінських рішень для вирішення проблем надання житла як внутрішньо переміщеним особам (далі – ВПО), так і особам, які його втратили внаслідок військових дій. Визначено пріоритети державної житлової політики на сучасному етапі, зокрема першочергову необхідність узагальненого аналізу нормативно-правових актів з метою приведення їх актуальності до умов сьогодення. Зокрема, окреслено необхідність прийняття законів України «Про основні засади державної житлової політики», «Про забезпечення доступним житлом в Україні», а також нового Житлового кодексу України. Проаналізовано взаємозв'язки між житловими потребами громадян та соціально-економічними характеристиками розвитку державної житлової політики в умовах воєнного стану. Охарактеризовано напрями вироблення державної житлової політики, серед яких: підтримка та розвиток сектору модульного житла, оренди житла; запровадження колективних договорів оренди з урахуванням міжнародного досвіду; виведення житлової політики з тіньової сфери орендного житла; забезпечення захисту та гарантій сторонам, які надають власне житло в оренду чи тимчасове користування ВПО.

Ключові слова: житло, державна житлова політика, галузь житла, житлова сфера, житлові гарантії, потреба у житлі.

Постановка проблеми. Сьогодні для України проблема забезпечення житлом громадян з гостро актуальною перетворюється на невідкладну. Одним із важливих питань гарантування базової соціальної потреби у житлі є визначення поняття державна житлова політика, яке в умовах воєнної агресії проти України вироблення впливає на процес її вироблення. Незважаючи на значну кількість наукових праць, присвячених дослідженню різних аспектів житлової політики в публічному управлінні, слід відзначити, що у науковій літературі проблематика, пов'язаної із житловою сферою в умовах воєнної агресії не знайшла свого належного рівня дослідження, особливо в умовах сьогодення. Зазначена стаття покликана відобразити особливості визначення житлової політики на сучасному етапі розвитку України та розкрити наявні у законодавстві недоліки, пов'язані із вказаною сферою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Серед вітчизняних науковців державну житлову політику досліджували О.А. Більовський, О.Б. Гнатів, Ю.А. Клименко, Ю.Л. Когатько, С.О. Комнатний, М.В. Кравченко, І.М. Кучеренко, О.Ю. Кучеренко, Т.В. Новосільська, В.О. Омельчук, С.В. Полякова, Л.М. Черненко, В.С. Шишкін, А.І. Шушківський та інші.

У зазначених працях досліджувалися різні визначення державної житлової політики в контексті управлінського, соціологічного, економічного підходів. Однак, низка досліджень не призвела до їх уніфікації та усталеного трактування.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. На сьогодні з огляду на складні політичні перипетії в Україні, зокрема проведення військових дій, одним із найважливіших факторів відсутності гідного забезпечення

житлом громадян є відсутність теоретичного визначення та недосконалість законодавства, пов'язаного із вказаною сферою. Зазначене потребує здійснення досліджень, окреслення шляхів вирішення проблеми і подальшого розвитку галузі житлової політики.

Мета статті – узагальнити сучасні підходи до розуміння поняття «державна житлова політика» і визначити на цій основі основні характеристики такої політики та перспективи подальшого розвитку особливо в умовах воєнної агресії.

Виклад основного матеріалу. Житло – соціальна цінність, яка забезпечує нормальну життєдіяльність кожної людини. Одне із пріоритетних завдань держави – задоволення потреби людини в житлі. Необхідність забезпечення громадян житлом, забезпечення захисту і надання можливостей реалізації цієї потреби – одне із найактуальніших показників добробуту народу та є чи не найбільш гострою проблемою не тільки в Україні, а й у всьому світі.

Згідно із статтею 47 Конституції України кожен має право на житло, а держава створює умови, за яких кожен громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду [1].

Крім того, стаття 31 Європейської соціальної хартії, яка ратифікована Законом України від 14.09.2006 № 137-V «Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої)» встановлює, що з метою забезпечення ефективного здійснення права на житло держава зобов'язується вживати заходів, спрямованих на сприяння доступу до житла належного рівня; запобігання бездомності та її скорочення з метою її поступової ліквідації; встановлення на житло цін, доступних для малозабезпечених осіб [6].

Проект Закону України «Про основні засади державної житлової політики» визначає, що державна житлова політика – це діяльність держави, спрямована на створення умов, за яких громадяни можуть побудувати житло, придбати його у власність, отримати житло в оренду, а ті, що потребують соціального захисту, отримати державну допомогу відповідно до закону [13].

В енциклопедії сучасної України зазначено, що житлова політика – невід'ємна складова частина економічної політики держави, спрямована на забезпечення права людини на гідне життєве середовище з високою якістю й комфортністю проживання [2].

Разом із тим, вчений С.О. Комнатний стверджує, що житлова політика повинна забезпечувати людині достойні життєві умови, що перед-

бачає якісне, комфортне, зручне проживання. Також наголошує, що реалізація житлової політики – невід'ємний компонент соціально-економічних перетворень. Вона повинна забезпечити реалізацію позицій, відображених в Конституції України й законах України щодо формування житлового фонду, досягнення достатніх стандартів забезпечення житлом [3, с. 69].

Дослідники Кравченко В.І., Паливода К.В., Поляченко В.А. зазначають, що головна проблема в галузі житлової сфери – невідповідність між потребою в житлі як у предметі першої необхідності та недостатністю чи відсутністю можливостей її задоволення людиною, соціальною групою або навіть суспільством загалом, з огляду на що важливою є участь держави у регулюванні вказаного [4, с. 137].

Також вчений Кравченко М.В. зазначає, що житлова політика полягає у проведенні реформи житлової сфери в умовах різних форм власності; розвитку конкурентного середовища на ринку; досягненні макроекономічної стабільності та стійкого економічного розвитку; підвищенні рівня добробуту громадян [5, с. 9–10].

Букіашвілі В. О. в своїй статті зазначає, що державна житлова політика в умовах ринкового господарства – це система єдиних заходів законодавчого і контролюючого характеру, що здійснюються правочинними державними установами. Вона формує ідеї та погляди і створює умови для розвитку житлових відносин й основних елементів житлової системи [12, с. 142].

О.П. Ковалевська у статті «Світовий досвід розвитку державної житлової політики» вказує на те, що державна житлова політика повинна виконувати нову двоєдину роль – ідеологічно й економічно підтримувати покупку населенням другого житла для наступного надання його в оренду [14].

З огляду на проведений нами аналіз підходів до визначення державної житлової політики, можна стверджувати, що в науці державного управління дане поняття досліджено не комплексно, а лише окремий аспект такого явища. На основі вказаних підходів, на нашу думку, можна дійти висновку, що державна житлова політика характеризується такими ознаками:

- складне багатофункціональне явище, яке пов'язане з багатьма сферами суспільного життя;
- є складовою і стратегічним напрямом політики держави;
- розвиток житлової політики залежить від соціально-економічного становища в країні;
- конституційна цінність, яка визначена на загальнодержавному рівні.

Разом із тим важливо зазначити, що у період війни потреба у придбанні житла стала ще гострішою. Відповідно до даних Державної служби України з надзвичайних ситуацій станом на 22.03.2022 російські війська частково пошкодили щонайменше 3780 житлових будинків і повністю знищили 651 будинок. Разом з тим, існують випадки незаконного виселення з орендованого житла та підвищення плати за нього. Так, доступ до житла залишається серед найбільш нагальних проблем, які сьогодні намагаються вирішити державні та місцеві органи влади, а також волонтери в усіх регіонах країни.

Водночас на сьогодні існує гостра проблема у недосконалому та застарілому законодавстві, що регулює сферу державної житлової політики. Зокрема, чинний на сьогодні Житловий кодекс України не можна вважати нормативно-правовим актом, що повністю розкриває зміст та напрями сучасного розуміння галузі житлового права сучасної України та його практичної реалізації.

Разом із тим з початком війни в Україні поступово починає вирішуватись на законодавчому рівні питання забезпечення житлом переселенців. Так, Кабінет Міністрів України прийняв постанову від 11.03.2022 № 261 «Про затвердження Порядку та умов надання компенсації центральним органам виконавчої влади та місцевим бюджетам на оплату комунальних послуг, що надаються під час розміщення в умовах воєнного стану тимчасово переміщених осіб». Згідно із цією постановою компенсацію комунальних витрат можуть отримати громади, які надали безкоштовний прихисток переселенцям у приміщеннях комунальної форми власності (санаторіях, школах чи дитячих садочках).

Крім того, 18.03.2022 Міністерство розвитку громад та територій України створило опитувальник з метою допомоги внутрішньо переміщеним особам. Також 20.03.2022 була запущена програма для підтримки людей, які прийняли внутрішніх переселенців. Як зазначило Міністерство у своїй офіційній фейсбук-сторінці, для цього можна також використовувати сайт «Прихисток», а згодом відповідна функція з'явиться і в додатку «Дія».

Разом із тим Голова Конфедерації будівельників України Лев Парцхаладзе 12.03.2022 зазначив про початок формування реєстру вільного для викупу житла з метою розміщення евакуйованого населення. Слід зазначити, що вказане також передбачає також пункт 17 статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», що встановлює тимчасове надання житла для поселення як евакуйованого населення, так і військових [7].

Водночас слід вказати, що однією з проблем у галузі житлової політики є підвищення цін на оренду житла. Згідно з даними журналу Forbes з посиланням на Лігу експертів [8] у порівнянні з січнем 2022 року на початку березня 2022 року ціни на оренду житла у західній Україні, зокрема, Львові збільшилися на 72%, в Ужгороді – на 46%, в Івано-Франківську, Хмельницькому та Луцьку – на 10–15%, у Чернівцях – на 80%.

Одним із заходів врегулювання цієї проблеми, а також з метою уникнення примусового виселення може бути **державне регулювання цін на оренду житла**. Варто також зазначити, що з початку повномасштабного вторгнення Російської Федерації на територію України створено спеціальні сайти, чат-боти та форми для пошуку і пропозиції житла для переселенців як у межах України, так і за кордоном, зокрема «Прихисток», SafeHomeUA, Ukraine Take Shelter, Центр спільних дій.

Одним із напрямів вирішення проблем житлової політики особливо у період війни також може бути здійснення реконструкції житлових будівель. Реалізація вказаного забезпечить покращення якості житла, ліквідацію комунального заселення, забезпечить будівлі необхідним обладнанням, покращить їх архітектурні особливості, підвищить енергоефективність.

На сьогодні головні питання у галузі житлової сфери та забезпечення прав громадян можна вирішити, зокрема, завдяки проведенню реформи житлової сфери в умовах різних форм власності; розвитку конкурентного середовища на ринку; досягненню макроекономічної стабільності й стійкого економічного розвитку; інформуванню й координації учасників ринку для здійснення популяризації реформи житлової галузі [5, с. 9–10].

Слід зазначити, що в Україні існує ряд законодавчих актів, які регламентують функціонування житлової сфери. Частина з них – суперечливі між собою, а тому потребують врегулювання. Замість численних державних житлових програм, що неузгоджені між собою, Україна потребує цілісної державної житлової політики, яка чітко відобразить шляхи створення державою умов для реалізації права у житловій сфері [9, с. 43].

Крім того, спостерігається також брак чітких цілей державної житлової політики щодо збору та аналізу відомостей про житлову сферу. На сьогодні в Україні не існує єдиного реєстру осіб, які потребують поліпшення житлових умов. [9, с. 99].

Фінансова й економічна криза, що склалась в Україні, загострила вказані проблеми. Так, значно зменшилась кількість громадян, що можуть дозво-

лити собі придбати житло. Крім того, багато людей втратили свої кошти, внесені у фонди інвестування житла, внаслідок банкрутства [10, с. 9–10].

Важливо зазначити, що одним з пріоритетів державної житлової політики на сучасному етапі повинно бути скорочення та виведення застарілого житла з експлуатації. Однак реалізація вказаного вимагатиме значних обсягів капітальних вкладень, що на сьогодні є значною проблемою, зокрема, через уведений воєнний стан на території України [11, с. 152].

Щодо перспектив дослідження житлової політики у період війни, слід зазначити про необхідність розробки та запровадження єдиних понять і принципів державної житлової політики, житлових гарантій, а також пріоритетних напрямків, що є обов'язковими для всіх законодавчих актів, що регулюють та забезпечують право на житло громадян, а також для всіх суб'єктів, що забезпечують це право. Зокрема, існує необхідність у прийнятті законів України «Про основні засади державної житлової політики», «Про забезпечення доступним житлом в Україні», а також нового Житлового кодексу України, де відобразити обов'язки держави щодо гарантування конституційного права на житло, здійснити врегулювання засад доступного житла, забезпечення права на доступне житло тощо. Крім того, врегулювати заходи з реалізації програм доступного житла в Україні, запровадити відповідальність забудовників, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб за дії чи бездіяльність, пов'язані із забезпеченням громадян доступним житлом.

Також на сьогодні надзвичайно актуальним завданням є розробка нової стратегії житлової політики в Україні з метою ефективного забезпечення житлом громадян України, які потребують підтримки, із залученням фінансування з державного та місцевих бюджетів, а також з позабюджетних джерел.

Окрім того, однією з перспектив дослідження галузі житлової політики на сучасному етапі може бути комплексне дослідження зв'язків між даними про нинішні житлові умови та соціально-економічні характеристики населення. Актуалізації потребують також підходи до обрахунку даних, що використовують для оцінки житлових умов населення.

Також необхідно врегулювати питання сектору оренди у приватних осіб з метою створення прозорого ринку, що здійснюватиме захист та надава-

тиме гарантії обом сторонам і запобігатиме нерівності. Успішний міжнародний досвід демонструє, що договори повинні гарантувати строки, відсутність обмежень підвищення орендної плати та причин для виселення. Також необхідно врегулювати питання реєстрації місця проживання людей, які мешкають в орендованому житлі.

Однією із перспектив дослідження вказаної тематики може бути також запровадження колективних договорів оренди. З метою реалізації вказаного необхідно прийняти законодавство, що встановить та закріпить неприбутковий статус організацій, що займатимуться будівництвом, наданням і обслуговуванням такого житла.

Разом із тим держава також може залучати до сфери розбудови житлової політики інвесторів, заключати з ними угоди щодо державо-приватного партнерства для забезпечення сприятливої економічної ситуації в країні.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Наразі в Україні є потужний запит на удосконалення та запровадження нових механізмів державної житлової політики. Така політика повинна бути цілісною і включати окремі галузеві житлові програми, адже в сьогоднішніх складних соціально-економічних умовах налагоджена і конструктивна житлова політика є складовою цілісної системи національної безпеки і оборони. Однак, проведене дослідження свідчить, що термін державна житлова політика в науці державного управління не знайшов свого однозначного визначення, що впливає на побудову механізмів її реалізації. Тобто, на сьогодні розвиток державної житлової політики та ступінь забезпеченості населення послугами у вказаній галузі перебувають на низькому рівні та потребують актуалізації й оновлення існуючої законодавчої бази, діючих механізмів забезпечення населення житлом та реалізації існує необхідність в оновленні та покращенні ринку орендного житла через відсутність прозорого ринку орендного житла та державного регулювання цін на оренду житла.

З огляду на проведений аналіз підходів, варто визначити, що державна житлова політика – один із напрямів державної політики, що спрямований на забезпечення та гарантування соціального права громадян на житло, у різних формах володіння ним та реалізується суб'єктами державного управління шляхом створення умов для формування державних житлових програм.

Список літератури:

1. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 17.05.2022).

2. Шушківський А. І. Житлова політика. Енциклопедія Сучасної України : електронна версія / гол. редкол. : І. М. Дзюба та ін. ; НАН України, НТШ. Київ : Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2006. URL: http://esu.com.ua/search_articles.php?id=19235 (дата звернення: 16.05.2022).
3. Комнатний С. О. Філософські засади вирішення ключових проблем житлової політики в сучасних умовах суспільних трансформацій. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2021. Вип. 24. С. 68–72.
4. Кравченко В. І., Паливода К. В., Поляченко В. А. Основи житлової економіки. Київ : Основа, 2007. 416 с.
5. Кравченко М. В. Реалізація права громадян на житло в сучасних умовах: державно-управлінський аспект. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2017. Вип. 2. С. 9–10. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-02\(18\)/9.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-02(18)/9.pdf) (дата звернення: 13.05.2022).
6. Європейська соціальна хартія (переглянута). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text (дата звернення: 23.05.2022).
7. Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 24.05.2022).
8. *Журнал «Forbes Ukraine»*. Квітень 2022. № 2 / за ред. Давиденка Б. URL: <https://forbes.ua/inside/velike-pereselennya-yak-zminilisy-tsini-na-orendu-zhitla-v-zakhidnoukrainskikh-mistakh-16032022-4709> (дата звернення: 23.05.2022).
9. Державна житлова політика в Україні: сучасний стан та перспективи реформування. Київ : Аналітичний центр CEDOS, 2019. 132 с.
10. Кучеренко О. Ю., Кучеренко І. М., Запатріна І. В. Житлова політика України: сучасність та майбутнє. Київ : Видавничий центр спілки власників житла України. 2012. 304 с.
11. Житлові умови населення: чинники, сучасний стан і політика регулювання / Л. М. Черенко, С. В. Полякова, В. С. Шишкін, В. С. Заяць, Ю. Л. Когатько, О. А. Васильєв, А. Г. Реут, Ю. А. Клименко, Т. В. Новосільська ; Нац. акад. наук. Укр., Ін-т демогр. та соц. дослідж. ім. М. В. Птухи. Київ, 2020. 258 с.
12. Букіашвілі В. О. Житлова політика як елемент соціальної політики держави : аналіз вітчизняного та закордонного досвіду. *Економіка будівництва і міського господарства*. 2009. Т. 5. № 3. С. 141–146.
13. Проект Закону України від 24.10.2013 № 3498 «Про основні засади державної житлової політики» URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JG2P600A?an=3> (дата звернення: 13.06.2022).
14. Ковалевська О. П. Світовий досвід розвитку державної житлової політики. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. Вип. 2. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=618> (дата звернення: 13.06.2022).

Kashchuk O. D. THEORETICAL FUNDAMENTALS OF STATE HOUSING POLICY IN UKRAINE: CURRENT STATE AND PROSPECTS OF FURTHER RESEARCH

The article summarizes the theoretical foundations of public housing policy, based on research by domestic scholars in the field of public administration. Housing is characterized as a social value and a guarantee of economic development of the state. Different approaches to the interpretation of the concept of “housing policy” are analyzed, on the basis of which the own definition of the specified term is offered, the main characteristics of this conceptual category are given. The issues of formation and implementation of the state housing policy related to the imperfection, obsolescence and inconsistency of the legislation governing this area are revealed. At the same time, it is emphasized that in the conditions of military aggression against Ukraine, the issue of determining the state housing policy is gradually regulated at the legislative level, due to the need to make management decisions to address housing problems for both internally displaced persons (IDPs) and individuals, who lost it as a result of hostilities. The priorities of the state housing policy at the present stage are determined, in particular, the primary need for a generalized analysis of regulations in order to bring their relevance to today’s conditions. In particular, the need to adopt the laws of Ukraine “On the basic principles of state housing policy”, “On providing affordable housing in Ukraine”, as well as the new Housing Code of Ukraine. The interrelations between the housing needs of citizens and the socio-economic characteristics of the development of state housing policy under martial law are analyzed. The directions of development of the state housing policy are characterized, among which: support and development of the sector of modular housing, rent; introduction of collective lease agreements taking into account international experience; withdrawal of housing policy from the shadow sphere of rental housing; providing protection and guarantees to parties who provide their own housing for rent or temporary use of IDPs.

Key words: housing, state housing policy, housing sector, housing sector, housing guarantees, the need for housing.