

УДК 352/354

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2023.1.8>

**Хожило Ірина Іванівна,**

доктор наук з державного управління, професор,  
професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування  
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»  
ORCID ID: 0000-0001-8532-4108

## **ЖИТЛОВА ПОЛІТИКА ЯК ПРІОРИТЕТ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД УКРАЇНИ В УМОВАХ ВІЙНИ ТА ПІСЛЯВОЄННОЇ ВІДБУДОВИ**

### **HOUSING POLICY AS A PRIORITY FOR THE DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES OF UKRAINE IN THE CONDITIONS OF WAR AND POST-WAR RECONSTRUCTION**

*У статті досліджено проблемні аспекти житлової політики України. Дослідження спрямовано на розгляд житлової політики як пріоритету розвитку територіальних громад. Дослідження охоплює період довоєнного періоду, період воєнного стану та післявоєнної відбудови. Підтверджено, що проблема житлової політики в умовах розгортання повномасштабної війни має не тільки ознаки національного пріоритету, але й характеризується рисами публічно-управлінської проблеми міжнародного масштабу. Уряди багатьох країн Європейського Союзу повинні були у короткий строк вжити заходів антикризового управління з метою прийняття та розташування в територіальних громадах багатомільйонного потоку громадян України, які емігрували до країн ЄС через збройну агресію РФ проти української держави. Визначено країни-стейкхолдери, які допомагають Україні активно долати проблеми в реалізації житлової політики завдяки таким інструментам як надання безкоштовного проживання в помешканнях громадян ЄС з виплатою житлових субсидій; спеціальні кредити на житло для українців; прямі грошові виплати біженцям на оренду житла; будівництво доступного житла в безпечних регіонах України; постачання модульних містечок.*

*Наголошено, що на органи місцевого самоврядування, окрім виділення земельних ділянок, покладаються функції обліку потреб переселенців та встановлення пріоритетності між категоріями одержувачів житла на підставі бального (рейтингового) принципу. Визначено, що виділення житла із фонду житлових приміщень має строковий характер, при цьому із отримувачем житла уповноважений орган укладає угоду на оренду житлового приміщення терміном на 1 рік з можливістю його пролонгації. Доведено, що для успішної реалізації відповідних програм виділення житла виконавча влада застосовує різні інструменти та державноуправлінські підходи. З цієї метою оновлено правовий механізм управління, адміністрування певними напрямками реалізації житлової політики покладено на низку центральних органів виконавчої влади та органи місцевого самоврядування*

*Визначено, що в Україні оновлено правовий механізм управління. Адміністрування певними напрямками реалізації житлової політики покладено на низку центральних органів виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Запроваджена ціла низка інноваційних інструментів е-Врядування для вирішення питань забезпечення українців житлом в умовах війни.*

**Ключові слова:** житлова політика, війна, територіальні громади, публічне управління, Україна, післявоєнна відбудова, публічне управління та адміністрування

*The article examines problematic aspects of Ukraine's housing policy. The study is aimed at considering housing policy as a priority for the development of territorial communities. The study covers the period of the pre-war period, the period of martial law and post-war reconstruction. It has been confirmed that the problem of housing policy in the conditions of the unfolding of a full-scale war has not only the signs of a national priority, but is also characterized by the features of a public management problem of an international scale. The governments of many countries of the European Union had to take anti-crisis management measures in a short period of time in order to accept and settle in territorial communities the multi-million flow of Ukrainian citizens who emigrated to the EU countries due to the armed aggression of the Russian Federation against the Ukrainian state. Stakeholder countries have been identified that help Ukraine to actively overcome problems in the implementation of housing policy thanks to such tools as providing free accommodation in the homes of EU citizens with the payment of housing subsidies; special housing loans for Ukrainians; direct cash payments to refugees for housing rent; construction of affordable housing in safe regions of Ukraine; supply of modular towns.*

*It was emphasized that local self-government bodies, in addition to allocating land plots, are entrusted with the functions of accounting for the needs of displaced persons and establishing priorities between categories of housing recipients based on the point (rating) principle. It was determined that the allocation of housing from the fund of residential premises is of a temporary*

*nature, while the authorized body concludes an agreement with the recipient of housing on the lease of residential premises for a period of 1 year with the possibility of its extension. It has been proven that for the successful implementation of relevant housing allocation programs, the executive power uses various tools and public management approaches. For this purpose, the legal management mechanism has been updated, the administration of certain areas of housing policy implementation has been entrusted to a number of central executive bodies and local self-government bodies*

*It was determined that the legal mechanism of management has been updated in Ukraine. The administration of certain areas of housing policy implementation is entrusted to a number of central executive bodies and local self-government bodies. A number of innovative e-Governance tools have been introduced to solve the issues of providing Ukrainians with housing in wartime conditions.*

**Key words:** *housing policy, war, territorial communities, public administration, Ukraine, post-war reconstruction, public administration and administration.*

**Постановка проблеми.** Серед багатьох проблем, які залишилися незалежній Україні у спадок від радянської влади, однією із дуже важливих та тих, що важко розв'язати у короткотерміновий період можна назвати проблему забезпечення населення України житлом. За тридцять років незалежності ця проблема тривалий час характеризувалась перманентними заходами державного регулювання, прийняттям певних програм, у тому числі й загальнодержавного змісту, але насправді з роками вона тільки поглиблювалась і ніколи не була вирішеною остаточно.

У довоєнний період в Україні на квартирному обліку перебувало понад півмільйона осіб [1]. В умовах повномасштабної війни 2022 року [2] проблема забезпечення житлом надзвичайно загострилась не тільки через пошкодження 142 тисяч житлових приміщень (ступінь їх руйнації складає від 50% до 100%), але й через масштабний рух багатомільйонних потоків внутрішньо переміщених осіб, які потребували житла за місцем переселення.

Міжнародна Організація з Міграції (МОМ) визначає, що упродовж року внутрішніми мігрантами в Україні стали близько 7 млн. осіб і ще стільки ж стали біженцями до країн ЄС [3]. Тож для керівництва територіальних громад, які приймали у себе переселенців, проблема пошуку житла ставала чи не таким же актуальним пріоритетом, як проблема безпеки та оборони.

Війна та масовий потік біженців до країн ЄС актуалізували житлову проблему як публічно-управлінську проблему. Більш того, для керівництва багатьох європейських країн проблема вирішення житлового питання для українців-переселенців також стала чи не найголовнішим пріоритетом у сфері публічного управління та адміністрування. Через перенаселення столиць та великих міст країн ЄС потік українських біженців скеровувався, переважно, до невеликих населених пунктів, де бракувало вільної житлової площі. За таких умов українці знаходили прихисток у домітках європейців, які радо приймали наших

громадян у своїх помешканнях. Але така гостинність не могла вирішити кардинально проблему забезпечення житлом понад 7 млн. переселенців з України [3].

Отже, можна констатувати, що актуальність розгляду проблемних питань у сфері житлової політики є надзвичайно актуальною проблемою державноуправлінського змісту не тільки для України, а вона має ознаки глобальної проблеми, принаймні, для країн Європейського Союзу. Зазначена проблема як управлінська проблема у сфері житлової політики надзвичайно актуалізувалась як вторинний ефект повномасштабної війни рф проти України.

**Аналіз попередніх досліджень наукової проблеми.** Проблематика житлової політики має багато актуальних тем, як з точки зору теорії, так і в контексті прикладного змісту публічного управління. Ця тема давно вивчається як зарубіжними, так і вітчизняними дослідниками. Найбільш знаними роботами попередників можна назвати наукові праці Гнесь І.П., Головач Г. В., Жидкової Т. В., Апатенко Т. М. та інші. Однак це не знімає актуальності наукового дослідження зазначеної проблеми у період воєнного стану, а навпаки дозволяє проаналізувати основні засади реалізації житлової політики України в період надзвичайної ситуації, внаслідок якої за короткий час мільйони людей залишались без житла.

**Мета дослідження** передбачає здійснення аналізу житлової політики України в умовах воєнного стану крізь призму публічноуправлінських підходів та визначення подальших напрямків її розвитку у період післявоєнної відбудови.

**Основний зміст дослідження.** За даними, якими оперує Міністерство розвитку громад і територій, упродовж 2022 року майже 2,5 мільйона українців проживали в зруйнованих внаслідок воєнних злочинів або значно пошкоджених житлових приміщеннях. Ступінь такого пошкодження чи руйнування сягає від дуже незначних відсотків до катастрофічних (табл.).

**Характеристика руйнування житлових приміщень українців в умовах повномасштабної війни рф проти України за період лютий-жовтень 2022 р.***(складено автором за даними звітів обласних військових адміністрацій)*

Назва показника	Кількість об'єктів	Питома вага пошкоджень житла
<b>Всього зруйновано об'єктів нерухомості</b>	<b>160 тис.</b>	<b>100%</b>
З них, житлових приміщень	142 тис	88%
У т.ч. тих, що мають ступінь руйнації		
– до 50%	54 тис	38%
– від 50% до 100%	88 тис	62%

Як видно із цієї таблиці, при ступені руйнації від 50% до 100% житло визнається непридатним для проживання. Тож ця проблема стосується майже 1,5 млн українців, які фактично залишились без даху над головою. Насамперед зазначимо, що за даними Держстату України у довоєнний період, а саме станом на 01 січня 2022 року Україна мала зареєстрованих у житловому фонді близько 9,2 млн приміщень, з них лише 7,5 тис. це гуртожитки. На момент початку повномасштабної війни житловий фонд гуртожитків складав менше 1%, тобто розміщувати внутрішньо переміщених осіб майже не було куди [4]. Зазначимо, що гуртожитки є окремою складовою житлової політики України і в довоєнний час ця складова активно реформувалась. На період дії воєнного стану реформування за цим напрямком тимчасово припинено.

Тож з урахуванням всього вищезазначеного постає питання розгляду державної житлової політики та інструментів її реалізації в період активної фази воєнного спротиву діям агресора. Яких саме вживають заходів органи центральної виконавчої влади задля того, щоб не перекладати вирішення цих проблем на рівень місцевого самоврядування, а намагатися сформувати комплексний підхід до розв'язання проблем з житлом. Розглянемо все поетапно.

По-перше, це будівництво житла. За розрахунками Офісу Президента українська держава мала наміри побудувати, перш за все, для переселенців, які розмістились у більш безпечних регіонах, по 2 тис. квартир у 16-ти областях України. Дуже амбітний план, але його реалізації завадив дефіцит державного бюджету, який влітку 2022 року вже становив майже 600 млрд. грн. У подальшому передбачалось, що після закінчення війни, коли переселенці повернуться у свої регіони, побудовані квартири будуть передані медикам, військовослужбовцям, працівникам поліції тощо як соціальне відомче житло.

По-друге, уряд висловлював надію на те, що країни-партнери України, візьмуть активну участь у державній програмі будівництва житла для укра-

їнців. Так, було анансовано, що Фінляндія прийме участь у відбудові Чернігівщини, а саме у побудові житла та закладів соціальної інфраструктури (школи, лікарні, бібліотеки тощо).

Правові засади вирішення житлової проблеми. У квітні 2022 року український уряд затвердив постанову про деякі заходи з формування фондів житла, призначеного для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб [5]. На центральному рівні державного управління основними координаторами реалізації прийнятого рішення було визначено Міністерство розвитку громад та територій та Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій. Так, Міністерство розвитку громад та територій покладалась функція координації діяльності з викупу (придбання) та будівництва житла з метою передачі для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб. А загальну координацію діяльності з обліку та розподілу фондів житла, призначеного для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб, функціонально здійснювало Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій.

Також цією постановою уряд покладає виконання функцій замовника в частині контролю за станом будівництва, інших організаційних заходів, пов'язаних з будівництвом житла з метою передачі для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб на такий суб'єкт державного управління як Держмолодьжитло (та/або її відокремлені підрозділи). Окрім цього, постановою визначені певні функції органів місцевого самоврядування у забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб.

Таким чином, ми бачимо, що кошти державного бюджету розподіляє Міністерство розвитку громад та територій, відповідно до постанови уряду, а земельні ділянки під забудову з підведеними необхідними мережами, на яких планується будівництво, надають територіальні громади. Крім того, зазначене міністерство не тільки розробляє та затверджує механізм надання субвенції з державного бюджету міс-

цевим бюджетам на викуп, будівництво житла з метою передачі для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб, але й погоджує проекти будівництва житла.

На органи місцевого самоврядування, окрім виділення земельних ділянок, покладаються функції обліку потреб переселенців та встановлення пріоритетності між категоріями одержувачів житла на підставі бального (рейтингового) принципу. Важливо зазначити, що виділення житла із фонду житлових приміщень має строковий характер. Тобто, із отримувачем житла уповноважений орган укладає угоду на оренду житлового приміщення терміном на 1 рік з можливістю його пролонгації.

Новацією управлінського змісту є ініціатива Міністерства розвитку громад та територій щодо запровадження урядової соціальної програми «Прихисток» [6]. Основна мета програми – це надання компенсації витрат за безоплатне тимчасове розміщення ВПО в приватних жилих приміщеннях, що розташованих в більш безпечних районах України. В рамках реалізації цієї програми заплановано було розмістити у безпечних регіонах до півмільйона переселенців. На ці заходи держава передбачила кошти у розмірі 225 млн грн / на місяць за розміщення переселенців або 450 грн на місяць за одну особу. У 2022 році цією програмою вже скористалися 682,3 тис. українців.

Наступним інструментом житлової політики у період дії воєнного стану є компактне розміщення на території безпечних чи деокупованих регіонів так званих модульних містечок. Найбільша кількість таких містечок розташована у Київській, Львівській та Чернігівській областях. Такі містечка українська держава отримала по лінії гуманітарної допомоги від Польщі, а саме від агентства стратегічних резервів. Крім того, у Польщі прийнято державну програму «40+». Її мета – компенсація господарям житла, які безкоштовно приймають переселенців з України, по 40 злотих на особу/день.

Громадська незалежна платформа Ukraine Shelter об'єднує волонтерів в країнах ЄС з українськими біженцями, які шукають притулку в період війни [7]. Її діяльність підтримується кол-центром в Словенії, а ресурс є доступним в україномовній та англійській версії.

Німеччина видає грошові субсидії на оренду житла для українських біженців, а також забез-

печують житлом. Розмір субсидій залежить від конкретної місцевості. Зауважимо, що єдиних стандартів соціального житла в Німеччині немає. А відтак у багатьох великих містах прибулих українців, переважно, безкоштовно розселяють по гуртожитках.

У вирішенні проблем забезпечення українців житлом, насамперед внутрішньо переміщених осіб, велику роль відіграє інститут Президента України. За ініціативи Володимира Зеленського та при підтримці таких інституцій як Міністерство економіки України, Міністерство цифрової трансформації України та «Укрфінжитло» в Україні запрацювала державна програма «ЄОселя». Це програма доступного іпотечного кредитування, якою можуть скористуватися не тільки категорії ВПО, але й інші українців, які бажають покращити свої умови проживання. За даними першого року впровадження програми доступного кредитування (3% річних) вже скористалися 653 військовослужбовці ЗСУ за контрактом та правоохоронці; 69 медиків; 52 педагоги та 10 науковців, які працюють в закладах державної/комунальної форм власності. Пільговий кредит на житло цим категоріям надається за ставкою 3% річних на строк до 20 років. Партнерами Програми «ЄОселя» виступають такі банківські установи: Ощадбанк, Приватбанк, Укргазбанк, Скай банк та Глобус банк. З них тільки Ощадбанк прокредитував понад 70% загальної кількості учасників (554 кредити на понад 700 млн грн). програма «ЄОселя» активно розвивається, і планує у 2023 році залучити до участі в ній більш широке коло громадян, які зможуть скористатися програмою на загальних умовах.

**Висновки.** Розгляд актуальних аспектів реалізації житлової політики в Україні на тлі повномасштабного вторгнення російських окупантів та знищення значної кількості житлового фонду показав, що для її успішної реалізації виконавча влада застосовує різні інструменти та державно-управлінські підходи. Насамперед, оновлено правовий механізм управління, адміністрування певними напрямками реалізації житлової політики покладено на низку центральних органів виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Задля забезпечення прозорості питання забезпечення українців житлом уряд використовує інструменти е-Врядування. Також уряд залучає різні форми співпраці з міжнародними стейкхолдерами у вирішенні проблемних питань житлової політики в Україні.

**СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:**

1. Житловий фонд за регіонами. Державна служба статистики України: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
2. Президента України «Про введення воєнного стану» від 24 лютого 2022 року № 64. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>
3. Міжнародна Організація з Міграції. <https://ukraine.iom.int/uk>
4. Міністерство розвитку громад і територій. <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/zhkh/zhitlova-politika/>
5. Про деякі заходи з формування фондів житла, призначеного для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб: постанова КМУ України від 29 квітня 2022 р. № 495. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/495-2022-%D0%BF#n30>
6. Урядова соціальна програма «Прихисток». Житло для біженців. <https://prykhystok.gov.ua/>
7. Ukraine Shelter. Громадська незалежна платформа. <https://www.ukraineshelter.com/>
8. Державна програма «єОселя». <https://www.oschadbank.ua/credit/eoselia>
9. Стратегія розвитку Україна 2030 URL: <http://ief.org.ua/docs/nr/4.pdf>