

DOI: 10.32347/2786-7269.2025.14.417-432

УДК323

Степанюк І.Л.,

Stepaniuk_il-2022@knuba.edu.ua, ORCID: 0009-0003-6055-4451,
Київський національний університет будівництва і архітектури

РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ВІЙНИ

Житлова політика – актуальна суспільно-політична проблема в умовах існування в країні мільйонів внутрішньо вимушено переміщених осіб. Це важливий напрям відновлення України. Але нинішня житлова політика потребує радикального реформування.

Метою статті є аналіз становлення та нинішнього стану реформування житлової політики в Україні, зокрема законодавчого його забезпечення.

При проведенні дослідження використовувались положення різних напрямів неоінституціонального підходу. Зокрема, згідно з канонами історичного інституціоналізму з'ясувалась «стежка залежності» у сфері житлової політики, сформована у радянські часи та перші роки незалежності. Аналіз сучасних новацій регулювання здійснювався з урахуванням положень соціологічного інституціоналізму, зокрема, щодо зовнішнього тиску на розвиток державної політики.

У перші роки незалежності в Україні сформувалась неоліберальна житлова політика, спрямована на формування приватної власності як основи нового суспільного ладу та реалізацію інтересів фірм-забудовників. Вона сприяла пові нових соціальних суперечностей, не давала змоги задовольнити потреби низки соціальних груп у житлі та стримувала економічний розвиток. Ці проблеми особливо загострились в перші роки XXI ст., коли відбувся перехід до економічного зростання. Владою було ухвалено низку законодавчих актів з метою здійснення інституційних реформ у житловій сфері, але ці заходи не призвели до розв'язання проблем, зокрема, з причин некомплексного підходу до реформування, дефіциту ресурсів для здійснення цих заходів.

Війна не лише вчергове загострила ці проблеми, що змусило владу вдатися до комплексного реформування житлової політики, а й покращило можливості для цього завдяки збільшенню фінансування з боку геополітичних союзників України та зовнішньому тиску щодо реалізації реформ. Наразі здійснено перший крок у реформуванні – прийнято за основу проєкт закону про засади житлової політики, який має стати фундаментом інституційних реформ.

Ключові слова: житлова політика; неоліберальні реформи; інституційні реформи; приватна власність; соціальне житло; доступне житло; тимчасове житло; війна; фінансова допомога Євросоюзу

Актуальність. Житлова політика – актуальна суспільно-політична проблема в умовах існування мільйонів внутрішньо вимушено переміщених осіб (ВПО). Це важливий напрям відновлення. Але нинішня житлова політика потребує радикального реформування.

Аналіз публікацій. Одне з перших комплексних досліджень житлової політики – праця О. Більовського, виконана під егідою НІСД у 2012 р. Автор зробив висновок про глибоку системну житлову кризу, яка негативно впливає на розвиток країни. [1, с. 11-13]

Провідний дослідник житлової політики – аналітичний центр CEDOS. У 2019 р. вийшов звіт П. Федоріва та Ю. Ломоносової за результатами виконання проєкту «Комплексний аналіз державної житлової політики в Україні» під егідою Фонду «Відродження», Ініціативи відкритого суспільства для Європи, Посольства Швеції. [20] Згідно з ним, житло є «предметом боротьби між різними інтересами», а житлова політика – «полем для цієї боротьби». [20, с. 12] Відтак «сфера житла є політичною: у ній різні групи інтересів відстоюють своє бачення того, що таке «житло», якими є «житлові проблеми» та як їх вирішувати. [20, с. 18] Аналогічну думку відстоює представник організації ОПОРА Б. Горобчук. [13] CEDOS і надалі проводив дослідження цієї сфери, зокрема І. Вербицький, А. Боброва, В. Лазаренко, Є. Хассай, А. Хелашвілі та ін.

М. Габрель розвивав урбаністично-просторовий аспект житлової політики та писав, що на будівництво «визначально впливають політико-правові умови, якими є політика державної й регіональної влад». [10, с. 38] На його думку житлова політика «є частиною соціальної політики, а її завданнями є дослідження й оцінка житлових проблем, ... вирівнювання шансів мешканців на доступ до житла». [10, с. 35] На відміну від нього, А. Шушківський тлумачив житлову політику як складову соціально-економічної політики, «спрямовану на забезпечення права людини на гідне життєве середовище». [23]

Житлову ситуацію в Україні М. Габрель оцінював як таку, що «може викликати соціальну напругу». [10, с. 35] Їй характерні відсутність нормативно-правового регулювання місцевого, регіонального та державного рівнів; ігнорування містобудівної документації; відсутність ефективних важелів боротьби зі спекуляціями землею без урахування потреб міста; відсутність програм, спеціальних оргструктур та ефективних механізмів розвитку соціального житла; дисбаланс між вартістю й доходами мешканців тощо [10, с.

35], а для ефективної житлової політики слід перейти до широкого розгортання держпрограми житлового будівництва. [10, с. 41]

О. Фенчук досліджував європейські моделі забезпечення житлом. На його думку, регулювання приватної оренди житла, утворення соціального житла покращать стан справ в Україні. [21] Роль кооперативів та баугруп у створенні доступного житла вивчала Ю. Заломайкіна. [15]

А. Волкова зазначає, що реалізація права на доступне житло тісно пов'язана із іншими правами людини – на свободу пересування, вибір місця проживання, захист від втручання в приватне життя та житло, освіту тощо. [8, с. 62] Вона критикувала План відновлення України за відсутність окремого блоку, присвяченого житловій сфері, та вважала, що залученість кількох міністерств до формування та реалізації житлової політики може призвести до її фрагментарності. [8, с. 63-64] Авторка виділяє ще кілька завдань житлової політики, зокрема моніторинг житла для тимчасового проживання та чисельності громадян, які його потребують тощо. [8, с. 66-67]

На думку О. Гнатіва, для багатьох громадян конституційне право на житло не реалізоване, тому створення умов для подолання житлової кризи є «стратегічним пріоритетом державної політики». [12, с. 55] Але, на відміну від М. Габреля, він вважає, що держава має залучати до будівництва інвесторів на умовах державно-приватного партнерства». [12, с. 57] Ще один важливий висновок полягає в тому, що в Україні відбулася «інституціоналізація неефективного управління житлом». [12, с. 56]

Бойко Т. відстоює інтереси житлової кооперації. Вона вважає, що законодавство не є «дружнім» для спільного будівництва житла мешканцями. [5]

Деякі питання житлової політики розглядалися в працях В. Омельчука, А. Беркути, Є. Белінського, А. Дроня, П. Єщенка, К. Паливоди, О. Удовиченка та ін.

Отже, розвиток житлової політики в Україні має потужну історіографію. Але процес не стоїть на місці. Так, у липні парламент ухвалив за основу проєкт закону про засади житлової політики. Триває робота й над іншими документами. Це потребує з'ясування, наскільки цей процес відповідає потребам суспільства.

Метою статті є аналіз становлення та нинішнього стану реформування житлової політики в Україні, зокрема законодавчого його забезпечення.

Методи та методологія. Для нас були важливими напрями неінституціонального підходу. Згідно з канонами історичного інституціоналізму ми з'ясовували, яка «стежка залежності» у сфері житлової політики була сформована, зокрема, у радянські часи та перші роки

незалежності. Аналіз новацій регулювання ми здійснювали з урахуванням положень соціологічного інституціоналізму, зокрема, щодо зовнішнього тиску на розвиток державної політики.

Виклад основного матеріалу. 1990-ті роки були періодом неоліберальних реформ, спрямованих на становлення інституту приватної власності як основи нового ладу, впровадження ринкових механізмів. У 1992 р. ухвалили Закон «Про приватизацію державного житлового фонду». Житло приватизовувалось громадянами, які в них мешкали. Результатом було формування такої структури власності, яка відрізнялась від ситуації в розвинутих державах. 93,7% житлофонду перейшло у приватну власність, в той час як в останніх ця частка становить не більше 50%. [21, с. 193]

Приватизація житлофонду заклала основи житлової політики, яка за виразом П. Федоріва була спрямована на власність. [20, с. 19] Водночас скорочується державне будівництво. Держава формує механізми залучення позабюджетних коштів у житлове будівництво. Законодавчі ініціативи того часу були спрямовані на розвиток житлових кооперативів, індивідуального житлового будівництва й іпотечного кредитування. [13] Пільгові кредити для купівлі житла залишались основною формою житлових програм уряду, але такий підхід не відповідав потребам і спроможностям домогосподарств. [2] З'являються численні галузеві програми забезпеченням житлом, однак вони були «економічно неефективними та соціально несправедливими» [20, с. 9], оскільки були орієнтовані на надання допомоги сім'ям із високим рівнем доходів. [20, с. 40] По суті житлова політика «підмінювалась політикою будівництва».[6]

Проте це не вело до формування класу ефективних власників. Доходи громадян були обмежені для обслуговування житлового фонду. По-друге, не було вирішено проблему нежитлових приміщень будинків. Однією з найгостріших успадкованих від радянських часів проблем був інститут неефективного управління житловим фондом. Лише наприкінці століття стали створюватися об'єднання співвласників багатоквартирних будинків, але цей процес відбувався повільно. Земля під будинками залишилась у комунальній власності і не могла передаватись в користування мешканцям, відтак органи місцевого самоврядування не отримували належних доходів. По-третє, не сприяло формуванню ефективних власників й система оподаткування нерухомого майна, відмінного від земельних ділянок.

Крім того, пошук позабюджетних коштів для будівництва призвів до рішень, які загрожували аферами. Зокрема, право продавати житло ще на рівні фундаменту загрожувало, що в разі банкрутства забудовника громадяни й не отримували житла, й позбавлялись грошей.

Безкоштовна приватизація була неминучою на етапі неоліберальних реформ, оскільки зменшувала шок від ринкових трансформацій [20, с. 8], падіння матеріального добробуту тощо. Але вона не вирішила усіх проблем соціальної несправедливості. Якість приватизованого житла та й його площа поступались сучасним стандартам. Близько 70% житла було застарілим або належало до аварійного фонду. [12, с. 56] З іншого боку, приватизація викликала нові соціальні нерівності. У приватизованих квартирах могли жити кілька сімей. Крім того, зростало нове покоління, й його потреби у житлі не могли бути задоволені. Також особливості економічних процесів сприяли притоку до економічних центрів населення з інших регіонів. Однак, як зауважує глава профільного комітету ВР, «у нас в країні кожен третій громадянин має такий рівень доходів, який не дає можливості придбати власну домівку». [13] Тобто потреба у житлі була значно ширша за платоспроможний попит. [3]

Більше того, ці потреби не могли бути задоволені навіть шляхом оренди. По-перше, інститут публічної оренди був дуже обмеженим. Навіть у 2021 р. було всього 1098 одиниць соціального житла й 1997 тимчасового житла [7] Причиною було скорочення до 6,3% частки житла у державній та комунальній власності [21, с. 193], а також частки житла, введеного в експлуатацію за рахунок держбюджету. У 1995 р. цей показник становив 13,7%, а за 10 років зменшився до 3,6% і надалі скорочувався. По-друге, інститут приватної оренди, коли в оренду здавалось приватизоване житло, також не задовільняв потреби. Цей інститут не регулювався, ані з точки зору орендної плати (за даними соціопитувань, 31% тих, хто орендує житло, витрачає понад 70% доходів на орендну плату та комунальні послуги, 54% – більше половини [13]), ані дотримання прав орендарів.

Ще одним недоліком була відсутність інформаційного забезпечення. Збору та аналізу даних про житлову сферу практично не було. [20, с. 99] Більшість даних про населення отримували через систему реєстрації місця проживання. Однак, на думку фахівців CEDOS, це джерело було неточним, адже на 2019 р. щонайменше 12% проживали не за місцем реєстрації (а серед тих, хто орендує житло – 25%). [3]

Відтак дослідники стверджують, що ст. 47 Конституції («Кожен має право на житло. Держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду»), а також положення ухваленої у 1995 р. Концепції державної житлової політики залишались декларативними. Не працювала й частина 3 ст. 47, згідно з якою ніхто не міг бути примусово позбавлений житла, окрім як за рішенням суду.

Зазначена ситуація негативно впливала на економічний розвиток, оскільки стримувала розвиток мобільності робочої сили, що є передумовою економічного розвитку. Не дивно, що проблеми житлової сфери стали особливо гостро відчуватися з початку XXI ст., коли в Україні відновилось економічне зростання. Воно й актуалізувало потребу переходу від неоліберальних до інституційних реформ у житловій політиці. Фахівці пропонували перехід до «збалансованої житлової політики, нейтральної щодо форм володіння житлом». [20, с. 122] Вони вважали, що «перш за все держава повинна фінансувати програми розвитку соціального та неприбуткового житла. Наступним кроком може стати підтримка альтернативних форм власності – наприклад, кооперативів, – а також людей, які купують житло вперше. ...необхідно реформувати механізми оподаткування, щоб вони, з одного боку, підтримували розвиток доступного житла, а з іншого боку, обмежували спекулятивне інвестування у нерухомість. [3] Право на отримання допомоги від держави мало означати саме доступ до соціального житла, а публічний сектор оренди мав стати заміною державним житловим програмам і орієнтуватися на забезпечення помешкань для найбільш соціально незахищених, а зі зростанням – на решту категорій. [20, с. 122-123] Для обмеження інвестпопиту на житло та забезпечення його використання саме як місця для життя рекомендували внести зміни до Податкового кодексу і скасувати пільгу в податку на нерухоме майно для кожної наступної одиниці житла у власності, а також змінити базу оподаткування – її ставка мала бути диференційованою та базуватися на вартості житла, а не його площі. [20, с. 122]

Ми не можемо погодитись з думкою деяких дослідників, що житловій політиці України властива відсутність нормативно-правового регулювання. За роки незалежності були ухвалені закони та підзаконні акти, спрямованих на вирішення актуальних проблем у житловій сфері. Це стосувалось й періоду переходу до інституційних реформ, зокрема, проблем доступного житла. Ще у 1997 р. Президент України видав Указ, згідно з яким держава обмежувала зобов'язання у забезпеченні житлом соціально незахищеними верствами. У 2005-2006 рр. Верховна Рада прийняла закон «Про житловий фонд соціального призначення», а уряд схвалив Концепцію держпрограми «Соціальне житло». У 2009 р. КМ затвердив Держпрограму будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 рр. Також парламент ухвалив Закон «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду». Але ці та інші нормативні акти виявились неефективними. Фонди соціального та тимчасового житла так й не були створені. Причини полягали в неузгодженості нормативних актів між собою, відсутності реальних механізмів реалізації цих актів [13], а головне, недостатніх обсягів фінансування програм. [1, с. 46] Крім

того, забезпечення доступним житлом було визначено обов'язком органів місцевого самоврядування, а політика децентралізації та зміцнення спроможності громад, яка призвела до зростання місцевих бюджетів, лише розпочалась у 2015 р.

Звичайно, у 2012 р. могли виникнути сумніви в тому, що ситуація в житловій сфері є кризовою. Але події, які після 2014 р., коли в країні масово виникла категорія ВПО, а особливо з початком повномасштабного вторгнення, коли чисельність цієї категорії досягла кількох мільйонів, а значна частка житлового фонду була знищена, засвідчили, що оцінка О. Більовського була адекватною.

Ще до повномасштабного вторгнення держава започаткувала іпотечну програму «Оселя», спрямовану на вирішення житлових потреб низки груп громадян з низькими доходами (військовослужбовців, освітян, науковців). Зокрема, у першій половині 2025 р. загальна сума наданих пільгових кредитів сягнула 7,6 млрд грн. [14] Але, за твердженням О. Шуляк, програма «не зовсім задовольняє потреби всіх людей, які потребують вирішення житлового питання. Зокрема, станом на середину 2024 р. нею скористалися усього 211 внутрішніх переселенців. [16]

Отже, саме збройна агресія загострила суперечності та актуалізувала недоліки, характерні для житлової політики. Згідно зі звітом щодо оцінювання збитків та потреб на відновлення України (RDNA 4) унаслідок війни постраждали понад 2 млн. домогосподарств, або 13% житлового фонду. [17] Наразі є низка оцінок чисельності ВПО. Станом на квітень 2024 р. ними вважалися понад 3,5 млн. осіб. [13] За свідченням Комітету Верховної Ради, на середину 2024 р. було зруйновано понад 50 млн. кв.м житлового фонду. Для порівняння – до війни в Україні будувалося до 10 млн. кв.м житла на рік. [16]

Від початку повномасштабного вторгнення держава здійснювала дії, спрямовані на забезпечення житлових потреб громадян, які найбільше постраждали. Було запущено сервіс, що дозволяв повідомити про руйнування чи знищення майна. У серпні 2024 р. таких повідомлень було 670 тис. [16] Вже у квітні 2022 р. КМ затвердив постанову про порядок формування фондів житла для тимчасового проживання ВПО. Документ фокусував на викупі збудованого житла на будівництві нового коштом місцевих бюджетів. Внесли зміни до законів щодо додаткових заходів, пов'язаних із забезпеченням ВПО житлом. Зокрема, створювалась інформсистема для: ведення обліку об'єктів, які використовуються або можуть бути використані чи реконструйовані, переобладнані для проживання ВПО. Уряд прийняв постанову щодо відшкодування комунальних витрат бюджетам громад, які безкоштовно прийматимуть ВПО. [4] Зважаючи на те, що житлова криза, зумовлена

вторгненням, триває понад 3 роки, виникла потреба переходу від короткострокових більш тривалих заходів. [7] Одним з таких рішень було випуск модульних будинків для ВПО. Запровадили програму «Відновлення», в рамках якої надавалися сертифікати на будівництво або придбання житла. У серпні 2025 р. було розширено доступ до програми «Оселя». [19] З вересня запрацював оновлений її механізм. Йдеться про часткові компенсації для ВПО, зокрема, першого внеску та щомісячних платежів, а також супутніх витрат (комісії, збори, страхування). [19] Було здійснено й спробу залучити приватний ринок оренди. Ще у 2022 р. до Закону «Про правовий режим воєнного стану» внесли положення про «військово-квартирну повинність». Планувалось сформувати реєстр приватного житла, яке могло бути використане для розміщення ВПО. Створили спеціальні сайти, чат-боти та форми для пошуку і пропозиції житла для ВПО («Прихисток», SafeHomeUA, Ukraine Take Shelter, Центр спільних дій). [4]

Проте ці заходи мали недоліки. Щодо «Відновлення» проблемою було оцінювання пошкодженого та зруйнованого житла, адже воно часто знаходилося на окупованій території або території, де велись бойові дії. Лише у липні 2025 р. санкціонували дистанційне обстеження. В рамках «Оселі» проблемою було обмеження максимальної вартості квартири в 2 млн.грн., а також часу спорудження житла. Для багатьох людей перешкодою для іпотеки була не лише її вартість, а й перший внесок. Щодо модульного житла, то однією з проблем стала соціальна ізоляція мешканців, бо деякі поселення були розташовані далеко від міст і не були з'єднані з ними якісним транспортом. Крім того, модульні будинки були розроблені як тимчасове житло, а тому швидко зношувалися. [3] Залишалися проблемою й гарантії недопущення примусового виселення ВПО. Взагалі, детінізація приватного ринку оренди залишилась побажанням. Але серед принципівих проблем було й те, що ці заходи були спрямовані на вирішення проблем осіб, які постраждали від війни, натомість вони не торкалися осіб, житлові потреби яких були не вирішені й до вторгнення. Тобто житлова політика потребувала радикального реформування, а пов'язані з війною заходи – «вписування» в концептуальне її оновлення. Загострилася й відзначена головна перешкода реформування та інституційних реформ – дефіцит фінансово-матеріальних ресурсів.

Але саме війна, яка загострила проблеми житлової політики, водночас сприяла початку їх подолання. Йдеться про допомогу міжнародних організацій, в т.ч. для вирішення житлового питання. Ключовими суб'єктами її надання стали Світовий банк, Європейський банк реконструкції та розвитку, Європейський інвестбанк (ЄІБ), Банк Ради Європи (БРЄ). З ЄІБ уклали угоду на EUR200 млн. Програма сприяла реалізації 25 проєктів соціального житла для

ВПО. Наразі завершені 7 проєктів. Кілька проєктів були розташовані у районах, які постраждали від бойових дій, тому вони були призупинені. Але кошти були перенаправлені на інші проєкти на підконтрольних територіях. Опрацьовуються й нові проєкти соціального житла. [11] З БРС уклали кредитну угоду на EUR100 млн. для фінансування програми «єВідновлення». Світовий банк надав 84 млн. доларів США на ремонт житла.

Проте, за свідченням самих міжнародних інституцій, в Україні не було інституційних рамок або організацій, які могли б позичати гроші, зокрема, на програми соціального житла. Не було й розроблених проєктів, готових для фінансування. Більше того, не було навіть законодавства, яке визначало осіб, які повинні мати доступ до соціального житла, критерії оренди, рівень орендної плати тощо. [11]

Відтак до одного з ключових документів міжнародної допомоги Ukraine Facility було внесено «проведення в країні структурних змін». Зафіксували, що Реформа 7 впроваджується шляхом набрання чинності Закону «Про основні засади житлової політики», який зосереджується на таких напрямках: а) доступність житла для вразливих категорій; б) створення механізмів підтримки громадян з різною спроможністю та визначення критеріїв доступу; с) правове врегулювання оренди комунального житла, в т.ч. з правом викупу; д) прозора системи реєстрації житлових потреб громадян для реагування на місцевому рівні; е) моніторинг з боку громадянського суспільства та міжнародної спільноти.

16 липня 2025 р. проєкт Закону «Про основні засади житлової політики» був ухвалений Верховною Радою за основу. [18] Він був розроблений у співпраці з міжнародними партнерами. [17]

Закон визначає житлову політику як «систему взаємопов'язаних послідовних дій держави, спрямованих на створення та забезпечення умов, за яких особи можуть реалізувати право на житло шляхом будівництва житла, придбання його у власність або отримання у користування». [18] Проєктом передбачається:

- встановлення принципів житлової політики, що відповідають документам ЄС (доступності та безбар'єрності житла; непорушності права на житло та недоторканності житла; прозорості та громадської участі; свободи вибору; справедливості та рівного доступу до житла; стратегічного планування; соціальної інтеграції);
- визначення переліку документів стратегічного планування, зокрема, передбачається прийняття Державної стратегії житлової політики;
- розвиток державно-приватного партнерства для вирішення житлового питання, що є передумовою залучення міжнародних партнерів;

- житловий фонд складається з приватного, державного та фонду громад. Державний та фонд громад розподіляються на соціальне та службове житло, яке не може бути відчужене. Можливе залучення приватного фонду як соціального житла;
- особи, які не мають доступу до житла, що відповідає мінімальним споживчим вимогам, мають право на отримання соціального житла безоплатно чи за доступну плату;
- орендна плата за соціальне та службове житло залежить від доходів та майна громадян та регулюється шляхом механізмів субсидіювання;
- надходження від використання житла з державного фонду та фонду громад, а також від виконання зобов'язань за фінансово-кредитними механізмами підтримки будівництва зараховуються до револьверного фонду, видатки з якого спрямовуються на формування, утримання та експлуатацію житлового фонду.
- створення інституту операторів доступного житла (підприємства, організації, основною діяльністю яких є будівництво доступного житла або управління ним);
- створення житлових і житлово-будівельних кооперативів;
- запровадження мінімальних та загальних вимог до споживчої якості житла;
- реалізація фінансово-кредитних механізмів для набуття житла у власність;
- стимулювання, заохочення, регулювання приватної діяльності у житловій сфері;
- стимулювання створення інституцій, які здійснюватимуть будівництво та управління житлом;
- гарантії захисту права на житло;
- формування Єдиної інформаційно-аналітичної системи, що забезпечує накопичення, облік, оброблення та надання відомостей про житловий фонд та осіб, які можуть скористатися держпідтримкою.

Ліквідується інститут безкоштовної приватизації державного житлового фонду. Визнається таким, що втратив чинність Житловий кодекс.

Головне науково-експертне управління надало розлогі зауваження до проєкту. Свої зауваження та пропозиції надали суб'єкти громадянського суспільства – Асоціація міст України, Асоціація районних та обласних рад, Національна асоціація адвокатів. Зокрема, остання зауважила, що деякі норми суперечать Конституції або декларативні.

Даний законопроект є лише рамковим. Для реалізації його положень потрібне внесення змін до багатьох інших законів та підзаконних актів, в т.ч.

тих, що вже внесені на розгляд парламенту. Також сам проєкт передбачає розробку та затвердження Державної, регіональних та локальних стратегій житлової політики.

Водночас дослідники вважають, що це не нівелює саму необхідність цього закону. На думку А. Волкової, «прийняття рамкового проєкту є фундаментом для ефективної житлової політики, ...може стати ефективним та реальним інструментом наповнення місцевих житлових фондів для ...будь-яких категорій громадян. [9, с. 54]

На користь механізмів, які закладаються в закон, свідчать й зміни як в структурі форм власності на житло, так й у громадській думці. Після початку повномасштабної війни структура форми володіння житлом змінилася. Частка людей, які проживають у власному житлі, зменшилася, натомість більше людей стали проживати в орендованому житлі. [22] За даними опитувань, які проводив CEDOS, у 2019-2022 рр. частка громадян, які вважають, що держава повинна забезпечити житлом людей, які цього потребують, зросла з 78% до 82%. Водночас з 83% до 70% зменшилася частка тих, хто підтримує допомогу з придбанням житла у власність. [2]

Висновки. У попередні роки проводилась неоліберальна житлова політика, спрямована на формування приватної власності та реалізацію інтересів фірм-забудовників. Вона сформувала низку соціальних суперечностей та стримувала економічний розвиток, а також не давала змоги задовольнити потреби цілих соціальних груп у житлі. Ці проблеми усвідомлювались політичними елітами, але заходи щодо їх вирішення не призвели до їх розв'язання, зокрема, з причин некомплексного підходу до реформування, дефіциту ресурсів для здійснення цих заходів.

Війна не лише загострила ці проблеми, що змусило владу вдатися до комплексного реформування житлової політики, а й покращило можливості для цього завдяки збільшенню фінансування з боку геополітичних союзників та зовнішньому тиску щодо реалізації реформи. Здійснено перший крок у реформуванні – прийнято за основу закон про засади житлової політики, який є фундаментом інституційних реформ.

Перспективи досліджень пов'язані з вивченням окремих напрямів реформування житлової політики, зокрема організаційно-правових засад її реалізації, змін в системі управління житлофондом, позицій окремих політичних сил у цій сфері.

Список використаних джерел:

1. Більовський О.А. Державна житлова політика України: проблема соціально-економічної ефективності: аналіт. доп. К.: НІСД, 2012. 60 с. URL: <https://surl.li/lorohp> (дата звернення: 01.02.2025).
2. Боброва А. Житло і війна: житлова політика першого року повномасштабної війни. URL: <https://surl.li/xjhmtm> (дата звернення: 18.08.2025).
3. Боброва А., Лазаренко В., Вербицький І., Хассай Є. 37 тез про сучасний стан, виклики і принципи нової житлової політики в Україні. URL: <https://surl.lu/cklyqc> (дата звернення: 01.07.2025).
4. Боброва А., Лазаренко В., Хассай Є. Житло і війна в Україні (24 лютого – 22 березня 2022). URL: <https://surl.cc/kfxfmz> (дата звернення: 23.04.2025).
5. Бойко Т. Житлово-будівельні товариства: як знизити ризики у новому житловому будівництві. URL: <https://proosbb.info/node/1069> (дата звернення: 29.06.2025).
6. Вербицький І., Боброва А. Житло у проєкті Плану відновлення України: можливості і ризики. URL: <https://surl.li/onpqxm> (дата звернення: 13.08.2025).
7. Вербицький І., Федорова Л., Будз О., Хурцидзе Т., Джурляк У. Від тимчасового житла до сталих рішень: роль гуманітарних організацій у розвитку місцевих житлових програм. URL: <https://surl.li/mbbyzz> (дата звернення: 05.05.2025).
8. Волкова А.О. Житлова політика держави в умовах війни та повоєнної трансформації. *Актуальні проблеми права: теорія і практика* №2(48), 2024. С. 58-71. DOI: <https://doi.org/10.33216/2218-5461/2024-48-2-58-71>.
9. Волкова А. Оновлена житлова політика України: перспективи реалізації. VIII International Scientific and Theoretical Conference «Formation of innovative potential of world science». С. 54-56. URL: <https://surl.li/cpsngd> (дата звернення: 20.05.2025).
10. Габрель М. Житлова політика великих міст. Урбаністично-просторовий аспект. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: «Архітектура»*. 2020. №2(4) С. 34-43. URL: <https://surl.cc/akcbxu> (дата звернення: 01.03.2025).
11. Гайда Г., Фарбар К., Червінська Т. Реформа соціального житла в Україні: європейська експертиза та локальні виклики. URL: <https://surl.cc/atfost> (дата звернення: 04.07.2025).
12. Гнатів О. Житлова політика в Україні: проблеми та шляхи їх подолання. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Випуск 3 (7). С. 55-57. URL: <https://surl.li/clerve> (дата звернення: 17.05.2025).
13. Горобчук Б. Реформа житлової політики в Україні: Що на папері? Як в житті? Що на перспективу? URL: <https://surl.li/xctrho> (дата звернення: 20.06.2025).
14. ЄОселя: майже 4,2 тис. пільгових іпотек на суму 7,6 млрд грн українці отримали з початку року. URL: <https://surl.cc/oxwlgz> (дата звернення: 18.08.2025).
15. Заломайкіна Ю. Між орендою та власністю: роль кооперативів і “баугруп” у створенні доступного житла. URL: <https://surl.li/dbgtzw> (дата звернення: 15.07.2025).

16. Каплун Л. Олена Шуляк: Довгобуди перебудують під соціальне житло. URL: <https://surl.cc/qjhdqf> (дата звернення: 20.04.2025).
17. Козловська Н. Якою має бути житлова політика в Україні. URL: <https://surl.li/zgjmtg> (дата звернення: 30.06.2025).
18. Проект Закону про основні засади житлової політики. Зареєстрований у секторі законопроектів ВРУ 06.01.2025 під №12377. Внесений Кабінетом Міністрів України. Прийнято за основу 16.07.2025. URL: <https://surl.li/fbxhza> (дата звернення: 07.01.2025).
19. Уряд розширює доступ до програми «Оселя для ВПО та мешканців прифронтових територій». URL: <https://surl.lu/cxwkra> (дата звернення: 18.08.2025).
20. Федорів П., Ломоносова Ю. Державна житлова політика в Україні: сучасний стан та перспективи реформування. К.: Аналітичний центр CEDOS, 2019. 132 с.
21. Фенчук О. Житлова політика європейських країн. огляд міських практик. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: «Архітектура». 2023. №1(9). С. 191-203. <https://doi.org/10.23939/sa2023.01.191>. URL: <https://surl.li/hpqgky> (дата звернення: 30.11.2024).
22. Хелашвілі А., Вербицький І., Боброва А., Мілосердов В. Житло та житлові умови україн_ок: результати опитування. URL: <https://surl.li/wgnwscj> (дата звернення: 23.03.2025).
23. Шушківський А.І. Житлова політика. Енциклопедія Сучасної України. Редкол.: Дзюба І.М., Жуковський А.І., Железняк М.Г. та ін. НАН України, НТШ. Київ: Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2009. URL: <https://esu.com.ua/article-19235> (дата звернення: 18.07.2025).

PhD Student **Ihor STEPANIUK**,
Kyiv National University of Construction and Architecture

REFORMING STATE HOUSING POLICY IN WAR CONDITIONS

Housing policy is a topical socio-political problem in the context of the existence of millions of internally forcibly persons in the country. This is an important direction of Ukraine's recovery. But the current housing policy requires radical reform.

The purpose of the article is to analyze the formation of housing policy and current state of its reform in Ukraine, in particular its legislative support.

When conducting the study, the principals of various directions of the neo-institutional approach were used. In particular, in accordance with the canons of historical institutionalism, the "path dependence" in the sphere of housing policy, which was formed in Soviet times and the first years of independence, was clarified. The analysis of modern regulatory innovations was carried out taking into account

the thesis of sociological institutionalism, in particular, regarding external pressure on the development of state policy.

In the first years of independence, a neoliberal housing policy was formed in Ukraine, aimed at the formation of private property as the basis of a new social order and the realization of the interests of developers. It contributed to the emergence of new social contradictions, did not allow to satisfy the housing needs of a number of social groups and restrained economic development. These problems were especially acute in the first years of the 21st century, when the transition to economic growth took place. The government adopted a number of legislative acts with the aim of implementing institutional reforms in the housing sector, but these measures did not lead to a solution to the problems, in particular, due to the lack of a comprehensive approach to reform and the lack of resources to implement these measures.

The war not only once again exacerbated these problems, which forced the government to resort to comprehensive reform of housing policy, but also improved the opportunities for this due to increased funding from Ukraine's geopolitical allies and external pressure to implement reforms. The first step in reform has now been taken - a draft law on the principles of housing policy has been adopted, which should become the foundation of institutional reforms.

Keywords: housing policy; neoliberal reforms; institutional reforms; private property; social housing; affordable housing; temporary housing; war; European Union financial assistance

REFERENCES:

1. Bilovskyi O.A. Derzhavna zhytlova polityka Ukrainy: problema sotsialnoekonomichnoi efektyvnosti: analit. dop. [State housing policy of Ukraine: the problem of socio-economic efficiency: analytical report]. K.: NISD. 2012. 60 s. Retrieved February 01, 2025, from: <https://surl.li/lorohp> {in Ukrainian}.
2. Bobrova A. Zhytlo i viina: zhytlova polityka pershoho roku povnomasshtabnoi viiny [Housing and War: Housing Policy in the First Year of Full-Scale War]. Retrieved August 18, 2025, from: <https://surl.lt/xjhmtm> {in Ukrainian}.
3. Bobrova A., Lazarenko V., Verbytskyi I., Khassai Ye. 37 tez pro suchasnyi stan, vyklyky i pryntsyipy novoi zhytlovoi polityky v Ukraini [37 theses on the current state, challenges and principles of the new housing policy in Ukraine]. Retrieved July 01, 2025, from: <https://surl.lu/cklyqc> {in Ukrainian}.
4. Bobrova A., Lazarenko V., Khassai Ye. Zhytlo i viina v Ukraini (24 liutoho – 22 bereznia 2022) [Housing and War in Ukraine (February 24 – March 22, 2022)]. Retrieved April 23, 2025, from: <https://surli.cc/kfxfmz> {in Ukrainian}.
5. Boiko T. Zhytlovo-budivelni tovarystva: yak znyzhyty ryzyky u novomu zhytlovomu budivnytstvi [Housing and building associations: how to reduce risks in

new housing construction]. Retrieved June 29, 2025, from: <https://proosbb.info/node/1069>. {in Ukrainian}.

6. Verbytskyi I., Bobrova A. Zhytlo u proiekti Planu vidnovlennia Ukrainy: mozhlyvosti i ryzyky [Housing in the draft Ukraine Recovery Plan: opportunities and risks]. Retrieved August 13, 2025, from: <https://surl.li/onnqxm> {in Ukrainian}.

7. Verbytskyi I., Fedorova L., Budz O., Khurtsydze T., Dzhurliak U. Vid tymchasovoho zhytla do stalykh rishen: rol humanitarnykh orhanizatsii u rozvytku mistsevykh zhytlovykh proham [From temporary shelter to sustainable solutions: the role of humanitarian organizations in developing local housing programs]. Retrieved May 05, 2025, from: <https://surl.li/mbbyzz> {in Ukrainian}.

8. Volkova A.O. Zhytlova polityka derzhavy v umovakh viiny ta povoienni transformatsii [State housing policy in the context of war and post-war transformation]. Aktualni problemy prava: teoriia i praktyka No2(48), 2024. С. 58-71. DOI: <https://doi.org/10.33216/2218-5461/2024-48-2-58-71>. Retrieved June 03, 2025, from: <https://surl.li/lhklio> {in Ukrainian}.

9. Volkova A. Onovlena zhytlova polityka Ukrainy: perspektyvy realizatsii [Updated housing policy of Ukraine: prospects for implementation]. VIII International Scientific and Theoretical Conference «Formation of innovative potential of world science». S. 54-56. Retrieved May 20, 2025, from: <https://surl.li/cpsngd> {in Ukrainian}.

10. Habrel M. Zhytlova polityka velykykh mist. Urbanistychno-prostorovy aspect [Housing policy of large cities. Urban-spatial aspect]. Visnyk Natsionalnogo universytetu «Lvivska politekhnik». Serii: «Arkhitektura». 2020. №2(4) S. 34-43. Retrieved March 01, 2025, from: <https://surli.cc/akcbxu> {in Ukrainian}.

11. Haida H., Farbar K., Chervinska T. Reforma sotsialnogo zhytla v Ukraini: yevropeiska ekspertyza ta lokalni vyklyky [Social housing reform in Ukraine: European expertise and local challenges]. Retrieved July 04, 2025, from: <https://surli.cc/atfost> {in Ukrainian}.

12. Hnativ O. Zhytlova polityka v Ukraini: problemy ta shliakhy yikh podolannia [Housing policy in Ukraine: problems and ways to overcome them]. Aktualni problemy pravoznavstva. 2016. Vypusk 3 (7). S. 55-57. Retrieved May 17, 2025, from: <https://surl.li/clerve> {in Ukrainian}.

13. Horobchuk B. Reforma zhytlovoi polityky v Ukraini: Shcho na paperi? Yak v zhytti? Shcho na perspektyvu? [Housing policy reform in Ukraine: What's on paper? How is it in real life? What's in store for the future?]. Retrieved June 20, 2025, from: <https://surl.li/xctrho> {in Ukrainian}.

14. YeOselia: maizhe 4,2 tys. pilhovykh ipotek na sumu 7,6 mlrd hrn ukraintsi otrymaly z pochatku roku [EHousing: Ukrainians have received almost 4.2 thousand

preferential mortgages worth UAH 7.6 billion since the beginning of the year]. Retrieved August 18, 2025, from: <https://surli.cc/oxwlgz> {in Ukrainian}.

15. Zalomaikina Yu. Mizh orendoiu ta vlasnistiu: rol kooperatyviv i “bauhrup” u stvorenni dostupnoho zhytla [Between renting and owning: the role of cooperatives and “building groups” in creating affordable housing]. Retrieved July 15, 2025, from: <https://surl.li/dbgtzw> {in Ukrainian}.

16. Kaplun L. Olena Shuliak: Dovahobudy perebuduiut pid sotsialne zhytlo [Olena Shulyak: Long-term housing will be rebuilt for social housing]. Retrieved April 20, 2025, from: <https://surli.cc/qjhdqf> {in Ukrainian}.

17. Kozlovska N. Yakoiu maie buty zhytlova polityka v Ukraini [What should be the housing policy in Ukraine?]. Retrieved June 30, 2025, from: <https://surl.li/zgjmtg> {in Ukrainian}.

18. Proiekt Zakonu pro osnovni zasady zhytlovoi polityky [Draft Law on the Basic Principles of Housing Policy]. Zareiestrovanyi u sektori zakonoproiektiv VRU 06.01.2025 pid №12377. Vnesenyi Kabinetom Ministriv Ukrainy. Pryiniato za osnovu 16.07.2025. Retrieved January 07, 2025, from: <https://surl.li/fbxhza> {in Ukrainian}.

19. Uriad rozshyriuie dostup do prohramy yeOselia dlia VPO ta meshkantsiv pryfrontovykh terytorii [The government is expanding access to the e-Housing program for IDPs and residents of frontline areas]. Retrieved August 18, 2025, from: <https://surl.lu/cxwkra> {in Ukrainian}.

20. Fedoriv P., Lomonosova Yu. Derzhavna zhytlova polityka v Ukraini: suchasnyi stan ta perspektyvy reformuvannia [State housing policy in Ukraine: current state and prospects for reform]. K.: Analitychnyi tsentr CEDOS, 2019. 132 s.

21. Fenchuk O. Zhytlova polityka yevropeiskykh krain. ohliad miskykh praktyk [Housing policy of European countries. A review of urban practices]. Visnyk Natsionalnoho universytetu «Lvivska politekhnika». Serii: «Arkhitektura». 2023. №1(9). S. 191-203. <https://doi.org/10.23939/sa2023.01.191>. Retrieved November 30, 2025, from: <https://surl.li/hpqgky> {in Ukrainian}.

22. Khelashvili A., Verbytskyi I., Bobrova A., Miloserdov V. Zhytlo ta zhytlovi umovy ukrain_ok: rezultaty opytuvannia [Housing and living conditions of Ukrainians: survey results]. Retrieved March 23, 2025, from: <https://surl.li/wgnwcj> {in Ukrainian}.

23. Shushkivskyi A.I. Zhytlova polityka [Housing policy]. Entsyklopediia Suchasnoi Ukrainy. Redkol.: Dziuba I.M., Zhukovskyi A.I., Zhelezniak M.H. ta in. NAN Ukrainy, NTSh. Kyiv: Instytut entsyklopedychnykh doslidzhen NAN Ukrainy, 2009. Retrieved July 18, 2025, from: <https://esu.com.ua/article-19235>. {in Ukrainian}.