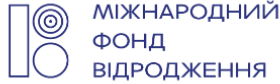


Основні засади державної житлової політики: рекомендації до розробки закону

Аналітична записка



Авторка: Іван Вербицький, Лоріна Федорова, Анастасія Боброва

Керівник проєкту: Іван Вербицький

Коректура: Роксолана Машкова

Верстка: Олександр Прима

Просимо підтримати наближення перемоги через пожертви на допомогу [Збройним силам України та гуманітарним ініціативам. Пожертви](#), які Cedos зараз отримує на власну діяльність, спрямовуються на дослідження й аналітику впливу війни на українське суспільство, а також пошук шляхів розв'язання соціальних проблем, зумовлених війною.

Команда Cedos дякує Джулі Лоусон за консультацію під час підготовки цих рекомендацій, а також всім тим, завдяки чій підтримці стала можливою підготовка цього тексту, зокрема людям, які зробили благодійні внески на діяльність Cedos, та нашим донорам. Підготовка цієї аналітичної записки

стала можливою завдяки підтримці [Міжнародного фонду «Відродження»](#). Думки та позиції, викладені у записці, не обов'язково відображають погляди Міжнародного фонду «Відродження».

Cedos — це незалежний аналітичний центр і спільнота, що працює над питаннями соціального розвитку з 2010 року. Ми віримо, що кожна людина має право на гідний рівень життя. Тому метою Cedos є пошук системних причин соціальних проблем і варіантів їхнього вирішення. Наш підхід базується на дослідженнях. Ми вивчаємо суспільні процеси та державні політики, поширюємо критичне знання, просуваємо прогресивні зміни, навчаємо і посилюємо спільноту прихильників цих змін.

Сайт Cedos: <https://cedos.org.ua/>

28 червня 2023 року

Зміст

● Вступ.....	4
● Соціальне житло	5
● Структура управління соціальним житлом	6
● Інструменти земельної політики	11
● Фінансові інструменти	13
● Вартість оренди соціального житла	16
● Участь мешканок і мешканців в управлінні соціальним житлом	17
● Рішення для основних засад державної житлової політики в Україні	18
● Література.....	24

● Вступ

Більше 5 років Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства (пізніше перейменоване на Міністерство розвитку громад і територій) працювало над підготовкою нової редакції Житлового кодексу України.

Попередній кодекс, прийнятий ще у 1983 році, аж до 2022 року містив у своїй назві і преамбулі радянські терміни та пропагандистські кліше, що неодноразово викликало як критику й насмішки, так і політичні доручення якнайшвидше оновити «застарілий» Житловий кодекс. Водночас, попри радянські рудименти в оформленні документу, його змістовна частина зазнала принципових змін впродовж 40 років дії кодексу. Самих лише законів, декретів і рішень Конституційного суду, що змінювали і тлумачили зміст документу, було ухвалено понад 40. Внаслідок цього зміст чинного сьогодні Житлового кодексу України є принципово інакшим за оригінальний Житловий кодекс Української РСР, прийнятий у 1983 році. Він більшою мірою відображає житлову політику незалежної України періоду становлення та розвитку ринкової економіки, ніж планової економіки часів СРСР, зберігаючи, втім, певні її положення й рудименти.

Аналізуючи сучасну державну житлову політику в Україні впродовж останніх 5 років, аналітичний центр Cedos ідентифікував низку слабких місць і викликів, які стали ще більш критичними після початку російської війни проти України у 2014 році, а також повномасштабного вторгнення у 2022 році. Зважаючи на наявність цих слабких місць житлової політики уже незалежної України, що виникли впродовж останніх 30 років, ми рекомендували спершу переглянути концептуальні засади й основи житлової політики, затвердити їх на законодавчому рівні, і вже на основі цього оновлювати житловий кодекс як комплексний документ, що встановлює деталізовані правила реалізації державної політики. З огляду на це ми вітаємо рішення оновленого Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України почати роботу над створенням, передусім, закону про основні засади державної житлової політики.

План пріоритетних дій Уряду на 2023 рік, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 березня 2023 року № 221-р, покладає на Міністерство розвитку гро-

мад, територій та інфраструктури відповідальність за «розроблення та подання законопроекту про врегулювання питань житлової політики та внесення змін до деяких законів України», результатом чого має стати «створення нової системи законодавства, що регулює основні засади державної житлової політики».

У відповідь на запит Міністерства надати свої рекомендації для розробки проекту закону про основні засади державної житлової політики аналітичний центр Cedos підготував цю записку. Вона охоплює питання соціального житла, оренди житла, а також доступної оренди житла, зокрема того, що перебуває у державній чи комунальній власності.

Ця записка складена на основі аналізу літератури, а також дискусій всередині експертної групи з питань житлової політики в рамках Cedos, обговорень у рамках неформальної робочої групи з написання законопроекту при Міністерстві, а також консультацій з експертами й експертками. Ключовими попередніми напрацюваннями, які були використані під час підготовки цього документа, стали звіти [«Державна житлова політика в Україні: сучасний стан та перспективи реформування»](#), [«Housing2030. Effective policies for affordable housing in the UNECE region»](#), [«37 тез про сучасний стан, виклики і принципи нової житлової політики в Україні»](#), [«Соціальне, тимчасове і кризове житло: з чим Україна зустріла повномасштабну війну»](#), [«Відбудова місця, яке можна назвати домом»](#). Оскільки метою цієї записки було структурування коротких рекомендацій для розробки законопроекту, вона не претендує на унікальність зібраної інформації чи пропозицій.

● Соціальне житло

Між країнами Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) існують значні відмінності у визначенні, розмірі, охопленні, цільових групах населення та типах постачальників соціального житла, і більшість із них **не використовують термін «соціальне житло»**. Його можна назвати субсидованим житлом (Австралія, Канада, Німеччина та Великобританія), державним (public) житлом (Австралія, Сполучені Штати), комунальним (council) житлом (Велика Британія) або спільним (general) житлом (Данія) тощо (OECD, 2020).

У цій записці ми використовуємо парасольковий термін «соціальне житло» для того, щоб позначити житло, яке надається в оренду певним категоріям населення за цінами нижче ринкових і яке розподіляється відповідно до конкретних правил — наприклад, таких як визначені списки очікування (OECD, 2020).

Однією з ключових відмінностей у тому, як організовані політики щодо соціального житла в різних країнах, є групи населення, які мають доступ до такого житла. Можна виокремити два типи підходів до організації систем соціального житла: універсальний та адресний.

Універсалістська модель, теоретично, передбачає, що соціальне житло є доступним для широких верств населення. Країни, що впроваджують цю модель (Нідерланди, Данія, Швеція), мають високу частку соціального житла в загальній структурі житлового сектору. Серед ризиків такого підходу можна виокремити залежність від політичної волі та довгострокову спроможність підтримувати сектор соціального житла.

Адресна модель (або, як її ще іноді називають, residual model), з іншого боку, передбачає, що на соціальне житло можуть претендувати переважно або виключно вразливі групи населення. Такий підхід є типовим для країн, у яких низька частка соціального житла в загальній структурі житлового сектору, а також для країн, які тільки починають розвивати соціальне житло. Тим не менш, навіть у рамках цього підходу певні вразливі соціальні категорії (передусім бездомні люди) залишаються виключеними з процесу забезпечення житлом (OECD, 2020). Крім цього, недоліком такої моделі є те, що вона може сприяти концентрації бідних верств населення у соціальному житлі (United Nations Economic Commission for Europe, 2015).

● Структура управління соціальним житлом

Національний рівень. Соціальне житло є невід'ємною частиною житлової політики. Крім цього, житло загалом пов'язане з іншими секторами, зокрема із зайнятістю, охороною здоров'я, освітою, транспортом, соціальним захистом (UNECSE, 2015, 101). Відповідно, різні аспекти житлової політики можуть бути відповідальністю як різних міністерств, так і, наприклад, різних департаментів у межах

одного міністерства. Попри це, комплексність житла як соціального блага вимагає активної співпраці між різними органами та рівнями влади (ibid., 102). Важливо, аби на національному рівні були визначені основні засади розвитку житлової політики загалом і соціального житла зокрема. Крім цього, саме на державному рівні повинні бути сформовані загальні правила щодо управління соціальним житлом.

Прикладом закону про загальні принципи та засади житлової політики є канадський [Закон про національну житлову стратегію](#). Він визначає, що житло є базовим правом, і закріплює зобов'язання виконувати Національну житлову стратегію, ухвалену у 2017 році, відповідно до міжнародних принципів прав людини. Крім цього, закон заснував національні органи (Національна житлова рада, Ревізійна комісія, а також Федеральний адвокат з питань житла — «житловий омбудсмен») і надав їм повноваження з моніторингу, оцінки потреб і контролю за виконанням національної стратегії, а також захисту права на житло. Ключовим позитивним результатом ухвалення закону стало посилення співпраці між національними та місцевими органами влади. Водночас у результаті його впровадження міста зі спроможними операторами житла залучили більше ресурсів для розбудови соціального житла, ніж міста з більшою потребою у доступному житлі. Крім цього, національну житлову стратегію та закон критикують також за те, що вони залишили поза увагою інструменти податкової, земельної й монетарної політики і не враховують причини, які призвели до недоступності житла (Martin et al., 2023, p. 47-48).

У багатьох країнах існують національні органи, які відповідають за розробку, виконання та моніторинг стратегії житлової політики. Вони можуть бути представлені профільними міністерствами (наприклад, Міністерство соціального та доступного помешкання на Мальті) або окремими департаментами (наприклад [Департамент житла, місцевого уряду та спадщини](#) в Ірландії). Крім цього, в деяких країнах діють національні житлові агенції (наприклад, Центр із розвитку та фінансування житла у Фінляндії).

Національні житлові агенції — інституції, функцією яких є гарантування доступності житла для різних соціальних груп за допомогою земельних, фінансових, адміністративних інструментів (UNECE, 2021, 12). З одного боку, створення такого органу потребує адміністративних і фінансових ресурсів, які можна було б використовувати, наприклад, для безпосереднього будівництва соціального житла. З іншого боку, наявність такої інституції сприяє скоординованості різних зацікавлених сторін житлової політики, підвищує

ефективність використання ресурсів у довготривалій перспективі, дозволяє моніторити й оцінювати успішність житлових програм.

[Центр із розвитку та фінансування житла](#) у Фінляндії (Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus, ARA) — фінська державна агенція, яка є виконавчим органом Міністерства довкілля Фінляндії. Вона тісно співпрацює з іншими національними та місцевими органами влади і відповідає за реалізацію житлової політики в країні. Зокрема, ARA проводить моніторинг та оцінку потреб у житлі, збирає та публікує дані про доступ до житла і житлову ситуацію в країні, проводить аудит діяльності неприбуткових житлових компаній і моніторить управління та використання помешкань, що були збудовані на державні кошти. Крім цього, ARA може надавати пільгові безвідсоткові кредити для людей, які не можуть придбати житло самостійно (United Nations Economic Commission for Europe & Housing Europe, 2021).

[Житлова агенція](#) в Ірландії (Housing Agency) — державна агенція, яка підпорядковується Департаменту житла, місцевого уряду та спадщини в Ірландії та тісно співпрацює з місцевими органами влади, а також з перевіреними неурядовими організаціями, що надають житло (Approved Housing Bodies, AHBs). Головним завданням Житлової агенції є перетворення державних політик на конкретні житлові програми з визначеними та досяжними цілями. Серед основних обов'язків житлової агенції — збір та аналіз даних щодо житлової ситуації та потреб у житлі в Ірландії, а також професійна підтримка місцевих органів влади та неурядових організацій під час розробки їхніх житлових проєктів (допомога з підготовкою документів, розробкою архітектурних проєктів тощо).

[Житловий фонд](#) у Словенії (Stanovanjski sklad) — головна державна установа, яка опікується реалізацією житлової політики й існує вже 31 рік. Серед іншого інституція надає довгострокові пільгові кредити фізичним та юридичним особам для придбання соціального орендованого житла, інвестує в будівництво житла, а також управляє декількома тисячами одиниць соціального житла.

Місцевий рівень. На цьому рівні відбувається безпосередня реалізація політик щодо соціального житла. У країнах, які досліджувала Європейська економічна комісія ООН (UNECE), простежується загальний тренд щодо децентралізації житлової політики. Він полягає в передачі місцевим органам влади широкого спектру відповідальності за фінансування, управління та надання соціального житла (UNECE, 2015, 104). Попри це, варто звертати увагу на те, що навіть найбільш спроможні міста можуть потребувати фінансової, фіскальної й адміністративної підтримки від уряду, щоб розвивати сталу житлову політику (UNECE, 2021, 19).

Місцеві органи влади за допомогою різних інструментів можуть підтримувати створення нового соціального житла. Наприклад, через затвердження інтегрованого плану землекористування території, що містить пріоритетне зонування та цілі щодо розвитку соціального житла. Крім цього, вони можуть засновувати власні муніципальні житлові компанії для управління соціальним житлом або створювати сприятливі умови для діяльності інших операторів житла. Якщо соціальним житлом управляють приватні прибуткові або неприбуткові установи, то місцеві органи влади можуть контролювати їхню діяльність.

У Данії соціальне житло постачають зареєстровані житлові асоціації, що є окремими юридичними особами, але місцеві органи влади, зокрема, наглядають за витратами та бюджетами цих асоціацій. Житлові асоціації тісно співпрацюють з місцевими органами влади. Муніципалітети відповідають за збір і аналіз даних щодо житлової ситуації, а також вирішують, коли зводити нове соціальне житло (Housing Europe, 2021, 21). У Німеччині, зокрема у Франкфурті, відповідно до угоди про міський розвиток (Städtebauliche Verträge) місто може [вимагати](#) від девелоперів виділяти до 30% соціального житла у нових будівельних проєктах. Це житло здається в оренду за цінами нижче ринкових протягом 20-30 років, проте воно відрізняється за розмірами та характеристиками від ринкового житла девелопера. У 2019 році завдяки цьому механізму у Німеччині було побудовано понад 25 тисяч одиниць доступного житла.

Оператори соціального житла. Безпосереднім управлінням соціальним житлом зазвичай опікуються профільні установи, які можуть мати різні форми власності. Операторами соціального житла можуть бути приватні товариства, кооперативи, житлові асоціації, муніципальні житлові компанії; вони можуть бути неприбутковими організаціями або мати статус обмеженої прибутковості. У країнах з невисокою часткою соціального житла операторами часто виступають муніципальні житлові компанії або інші установи, створені місцевими органами влади. Водночас у країнах із розвиненим сектором соціального житла можна спостерігати різноманіття акторів, які надають соціальне житло (UNECE, 2015, 105).

Оператори соціального житла керуються цілями досягнення суспільного блага, а не комерційними цілями. Вони отримують фінансову підтримку на розвиток житла, а натомість зобов'язуються діяти згідно з конкретними правилами, зокрема щодо встановлення орендної плати та розподілу житла, щоб досягати цілей, визначених державною політикою (United Nations Economic Commission for

Europe & Housing Europe, 2021). Одним зі спільних принципів, які характеризують діяльність операторів соціального житла в різних країнах, є те, що вони повинні надавати житло за цінами, нижчими за ринкові, і реінвестувати значну частку свого доходу в будівництво й утримання житлового фонду.

Аргументами на користь розвитку та підтримки операторів соціального житла є їхня підзвітність користувачам і донорам, що зводить до мінімуму нецільове використання грошей, сприяє ефективному використанню ресурсів і підвищує довіру та впевненість у секторі соціального житла, що, своєю чергою, приваблює інвестиції. Крім цього, оператори повинні створювати умови для захисту орендарок і орендарів.

У своєму управлінні оператори соціального житла можуть мати від одного будинку до сотні житлових одиниць. Також вони можуть об'єднуватися в національні асоціації, щоби колективно відстоювати інтереси житлових компаній на політичному рівні, обмінюватися досвідом і знаннями, захищати права своїх працівниць і працівників. Наприклад, у Нідерландах таким органом є AEDES (Aedes, n.d.), членами якого є 266 житлових компаній, що загалом представляють 32% усього житлового фонду країни.

Основні сфери відповідальності операторів соціального житла:

- **розбудова соціального житла:** оператори житла разом із місцевими органами влади приймають і виконують рішення щодо створення нового соціального житла;
- **орендна плата:** розробка політики розподілу житла та політики орендної плати, комунікація з мешканцями та мешканцями соціального житла;
- **управління будинком:** девелопмент, юридичне, технічне та фінансове управління будинком;
- **утримання майна та ремонт:** планування технічного обслуговування, огляд і ремонт майна, послуги з прибирання, послуги з благоустрою.

● Інструменти земельної політики

Інструменти земельної політики — це політичні інструменти, що дозволяють місцевим органам влади утримувати чи знижувати вартість землі у громаді й таким чином сприяти будівництву нового соціального житла. Ці інструменти активно впроваджуються зокрема у великих містах, де спостерігається високий попит на соціальне житло та водночас велика конкуренція за землю (United Nations Economic Commission for Europe & Housing Europe, 2021). Хоча ці інструменти не дозволяють повністю покрити витрати на будівництво житла, вони допомагають знизити його вартість або отримати додаткову вигоду.

Утримання вартості землі (land value capture) — це набір політичних інструментів, що допомагають отримати вигоду від розвитку територій та від підвищення вартості землі внаслідок інвестицій у територію, як-от розбудови інфраструктури чи зміни призначення землі (Global Compendium of Land Value Capture Policies, 2022). Деякі з цих інструментів є методами оподаткування, які вимагають від землевласників сплати податку чи збору, що частково фінансує погашення позик, взятих для фінансування інфраструктури. Ці механізми широко використовувались у Великій Британії та Сполучених Штатах і сприяли будівництву великих інфраструктурних проектів, імплементації державних житлових програм та побудові «нових міст» після Другої світової війни (United Nations Economic Commission for Europe & Housing Europe, 2021).

До найбільш поширених інструментів належать:

- **Державні земельні банки (public land banking)**. Уряд здійснює пряму купівлю землі на вільному ринку, щоб створити портфель власності, яку він може розвивати, здавати в оренду чи іншим чином використовувати для досягнення цілей розвитку соціального житла. Наприклад, у Відні інструмент реалізований через спеціальний фонд Wohnfonds Wien, який купує та продає землю на вільний ринок для забудови відповідно до цілей стратегічного плану розвитку міста. Доступ до земельного банку Wohnfonds Wien відкритий як для комерційних, так і для неприбуткових житлових компаній. Станом на 2018 рік фонд накопичив 3 256 059 м² землі для розвитку соціального житла (ibid., 104-106).

- **Оренда державної землі** передбачає укладення договору між державою-орендодавцем і орендарем щодо використання та розвитку земель на певний період часу. Ціни на землю й орендну плату на відкритому ринку часто встановлюють так, щоб відображати переваги, отримані завдяки наявним або очікуваним інвестиціям у території (наприклад, нова дорожня інфраструктура чи громадський транспорт). У випадку оренди державної землі вигоди від інвестицій надходять до громади, а не до приватних землевласників, що допомагає відшкодувати попередні державні інвестиції та фінансувати подальші інвестиції. Також оренда державної землі є значно дешевшою за купівлю, що дозволяє знизити вартість будівництва соціального житла. Інструмент впроваджується, наприклад, у Гельсінкі, де місто володіє 70% земель і наразі накопичило портфель із 60 000 одиниць житла, з яких 48 500 субсидуються державою для оренди житла (ibid., 109-111).
- **Перерозподіл землі (land readjustment)** – практика об'єднання роздроблених земельних ділянок для спільного розвитку. Власники передають частину своєї землі для суспільного користування, щоб отримати приріст вартості та покрити витрати на розвиток. Практика поширена у німецьких містах, де місцеві органи влади можуть змінювати розташування, форми та розміри як забудованих, так і незабудованих ділянок. Інструмент передбачає залучення мешканців та мешканок до обговорення реорганізації земель і сприяє розвитку державно-приватно-громадського партнерства. Інструмент також привабливий тим, що не вимагає значних капіталовкладень і гарантує, що наявні власники нерухомості розділятимуть витрати та вигоди від перерозподілу землі (ibid., 112-116).
- **Комплексне планування міст і мікрорайонів** – це детальне стратегічне планування територій зі встановленням політичних цілей (наприклад, підвищення рівня доступності житла) та визначенням інструментів для їхнього досягнення. Такими інструментами може бути, наприклад, інклюзивне зонування, коли умовою погодження будь-якої нової житлової забудови є створення певної частки доступного житла. Наприклад, відповідно до цих зобов'язань, міські райони Франції повинні мати мінімум 20-25% соціаль-

ного житла у своїй структурі. Цей інструмент підтримує появу соціального житла у районах з високими цінами на нерухомість чи землю, де оператори соціального житла не мали би змоги розвивати свій фонд. Це сприяє досягненню соціального міксу й інклюзії та уникненню сегрегації (ibid., 119-121).

● Фінансові інструменти

Будівництво нового соціального житла вимагає значних фінансових вкладень, особливо на ранніх стадіях діяльності житлових компаній. Розглядаючи основні механізми фінансування, важливо наголосити, що успішність інвестицій визначає не лише застосування конкретних інструментів, а й сама модель фінансування та розподіл фінансових інструментів.

В Австрії модель фінансування соціального житла передбачає, що житло одночасно фінансується як і приватними, так і державними позиками під низькі відсотки, а також вимагає незначного внеску орендарок і орендарів у капітал компанії чи житлової асоціації (Housing Europe, 2021, 11). Натомість у Фінляндії житло будують переважно за рахунок приватних позик, що покривають 95% вартості житла, а меншу частину може фінансувати державний резервний фонд (CECODHAS Housing Europe, 2009).

Назва інструменту	Опис інструменту
Публічні та приватні позики	Традиційно це є основною стратегією фінансування програм соціального житла і рентабельним способом залученням коштів. Відновлювана ліквідність (тобто виплата оператором житла боргу за певний час) може забезпечити довгостроковий потенціал реінвестування коштів (CECODHAS Housing Europe, 2009, p. 15-16).
Муніципальні позики	Як правило, це невелика частка фінансування від загального обсягу інвестицій. Наприклад, у Данії муніципалітети сплачують 8-12% від вартості будівництва авансом у формі безвідсоткової позики на 50 років. Водночас муніципалітет, який надає таке фінансування, залишає за собою право розподілити частку вільних помешкань для

	поселення певних категорій населення (Housing Europe, 2021, p. 23).
Облігації на соціальне житло	Облігації можуть випускати як національні, так і місцеві органи влади. Отримані кошти можуть використовуватися для фінансування пільгових кредитів на придбання житла, для будівництва або утримання соціального орендного житла. Цей інструмент дозволяє залучити додаткові кошти приватного сектору для розбудови соціального житла. Інвестори зацікавлені купувати такі облігації, адже дохід від них зазвичай не оподатковується.
Гранти	Безповоротне надання коштів від держави, місцевих органів влади чи інших інституцій для конкретних цілей. Може застосовуватися як додатковий інструмент фінансування, що покриває витрати, необхідні для дотримання стандартів чи цілей державних або місцевих політик — наприклад, використання відновлюваних джерел енергії (Housing Europe, 2021, p. 11).
Субсидовані відсоткові ставки	Інструмент, що допомагає забезпечити низький відсоток позики на будівництво соціального житла. Наприклад, позика з відсотковими ставками, що субсидуються фінським фондом ARA, зазвичай має максимальну ставку 3,4% для операторів соціального житла. Ця додаткова гарантія полегшує позичальникам отримання довгострокових кредитів за прийнятними відсотковими ставками. Відсоткові субсидії ARA виплачує від 10 до 20 років, але гарантія за кредитами надається на 40 років (загальний термін погашення кредиту) (CECODHAS Housing Europe, 2013).
Приватні інвестиції з податковими пільгами	Податкові пільги девелоперам соціального житла. Це дозволяє залучати інвестиції приватного сектору для розбудови соціального житла через надання компенсації інвесторам за нижчий чи обмежений прибуток від будівництва соціального житла (CECODHAS Housing Europe, 2009, p. 16).
Револьверні (оборотні) фонди для житлових потреб	Попри те, що такі фонди можуть працювати по-різному в різних країнах, загальна ідея полягає у тому, щоб забезпечувати доступ до низьковідсоткових кредитів для будівництва чи реконструкції соціального

	житла, які надаються операторам соціального житла. Фонди гарантують доступ до фінансування, що не обмежується фіскальним роком.
Використання власних резервів і надлишків	Життєздатні житлові компанії використовують свої резерви та надлишки для інвестування в нове житло і підтримку наявного. Залежно від країни, ці локальні револьверні фонди можуть застосовувати принцип крос-субсидування — коли резервні кошти з одного будинку можна перерозподілити для покриття витрат в іншому, який належить тій самій житловій компанії. Проте житлові компанії певних країн не передбачають цього принципу, і там резервний фонд працює виключно в рамках житлової одиниці (Housing Europe, 2021, p. 10).
Податкові пільги для постачальників доступного житла	Багато країн надають різноманітні податкові пільги житловим компаніям — наприклад, знижені податки з продажів і власності, звільнення від податку на приріст капіталу або звільнення від податку на майно та податку на прибуток (CECODHAS Housing Europe, 2013, p. 36).
Використання капіталу орендарів і орендарок	Деякі моделі фінансування передбачають невеликий внесок орендарок і орендарів у капітал оператора житла. При цьому уряди можуть допомагати людям з низькими доходами зробити цей внесок. Зазвичай компанії-оператори використовують ці внески для того, щоб покривати операційні витрати на оренду або купівлю землі. Також цей інструмент працює як авансовий внесок, який повертається орендарці або орендареві при виїзді з помешкання (CECODHAS Housing Europe, 2009, p. 16).
Грошові субсидії	Грошова підтримка для людей, які претендують на соціальне житло, але не можуть оплачувати оренду (Housing Europe, 2021, p. 12).

● Вартість оренди соціального житла

Одним із вирішальних факторів у визначенні моделі фінансування соціального житла є встановлення механізму орендної плати. Загалом існують чотири основні способи визначення вартості оренди (Housing Europe, 2021).

- **На основі доходу:** орендна плата встановлюється відносно оціненої фінансової спроможності окремого домогосподарства. З одного боку, це дозволяє визначити вартість житла, яка буде прийнятною для домогосподарств із різним — зокрема низьким — рівнем доходу. З іншого боку, ця вартість може бути недостатньою для того, аби покривати собівартість житла. Крім цього, такий підхід може потребувати додаткових адміністративних витрат для оцінки доходів різних категорій домогосподарств.
- **На основі ринку:** вартість встановлюється відносно «ринкової» вартості оренди. Наприклад, соціальна орендна плата може бути встановлена на рівні фіксованого відсотка від орендної плати схожого за типом житла у комерційному секторі оренди. Такий підхід гарантує принцип субринкової вартості соціального житла, однак може призводити до свідомого завищення цін на соціальне житло та зростання його недоступності.
- **На основі характеристик житла (utility-based):** орендна плата встановлюється відповідно до характеристик будинку — наприклад, розташування, доступних зручностей тощо. Це дозволяє створювати диверсифіковані орендні ставки для різних типів соціального житла, проте вимагає додаткових адміністративних ресурсів для розробки та впровадження системи оцінювання помешкань.
- **На основі собівартості (cost-based):** вартість житла не може бути нижчою або вищою за витрати на його утримання — наприклад, погашення кредитів/субсидій, обслуговування, страхування, а також витрати на будівництво й адміністрування (Housing Europe, 2021).

Деякі країни додатково застосовують інструмент встановлення **граничної вартості оренди житла** (rent cap). Це дозволяє захистити орендарок і орендарів від раптового підвищення вартості оренди. Крім цього, незалежно від того, за яким принципом формується вартість оренди в соціальному житлі, ключовим є захист людей від виселення. Адже

одним із ризиків, на які звертають увагу активістські ініціативи та [профспілки орендарів](#) у країнах ЄС, залишається виселення мешканок і мешканців із соціального житла, наприклад, за невчасну сплату оренди, або виселення через значне підвищення вартості оренди.

● Участь мешканок і мешканців в управлінні соціальним житлом

Залучення дає можливість мешканкам і мешканцям соціального житла впливати на прийняття важливих рішень та контролювати якість управління житлом. Партисипативні практики розвивають почуття відповідальності в орендарок і орендарів, сприяють розбудові спільнот і зниженню соціальної ізоляції, а також підвищують ефективність управління житлом. Участь мешканок і мешканців можна забезпечити завдяки різним інструментам, що відповідають різним рівням залучення.

- **Інформування.** Мешканки і мешканці отримують інформацію від операторів житла про питання, що стосуються їхніх помешкань — наприклад, під час регулярних зустрічей, через веб-сайт, бюлетені чи будь-які інші інформаційні матеріали.
- **Консультування та діалог.** На регулярних зустрічах орендарок і орендарів чи через інструменти опитування оператори житла збирають думки мешканок і мешканців щодо конкретних житлових питань. Передбачається, що згодом вони враховують отримані пропозиції у своїй роботі (United Nations Economic Commission for Europe & Housing Europe, 2021).
- **Спільне прийняття рішень.** Мешканки і мешканці мають право голосу при прийнятті рішень або можуть обирати представниць чи представників свого будинку до органу управління. Наприклад, у Данії з 1984 року орендарі соціального житла мають право на більшість місць у раді управління свого будинку або житлового масиву. Решту місць займають зовнішні аудитори або наглядачі, серед яких інколи можуть бути обрані політики, такі як міські голови. Такі ради здійснюють операційне управління і розпоряджаються бюджетами, а також приймають рішення щодо довгострокового розвитку (Housing Europe, 2021).

- **Управління мешканок і мешканців.** Орендарки й орендарі мають контроль і приймають автономні рішення в управлінні соціальним житлом. Цей рівень залучення впроваджується, зокрема, у Фінляндії, де оператори соціального житла співіснують із організаціями орендарок і орендарів. Наприклад, комітет орендарів, члени якого обираються кожні два роки, отримує частину фінансування від оператора житла та самостійно приймає рішення про використання виділених коштів й організовує свою роботу враховуючи інтереси мешканок і мешканців (TYS, 2022).

● Рішення для основних засад державної житлової політики в Україні

1. Засади і стратегія житлової політики

Житло є комплексним благом, а впровадження житлової політики вимагає активної взаємодії різних органів та рівнів влади. Закордонний досвід звертає увагу на важливість багаторівневого підходу до втілення житлової політики, що дозволяє залучати різних гравців для досягнення спільних цілей (UNECE & Housing Europe, 2021). Однією з ключових вихідних умов для впровадження такого підходу є лідерство в житловій політиці, що включає розробку єдиної стратегії та встановлення основних принципів і пріоритетів.

1.1. Закон має встановити обов'язок **регулярної розробки та затвердження державної житлової стратегії**; а також **щорічного публічного звітування** про її виконання відповідно до **визначених індикаторів**.

1.2. Закон має встановити, що житлова політика **базується на визнанні доступу до житла як невід'ємного права людини**. Для оцінки адекватності житлової політики відповідно до цього підходу використовують низку [характеристик](#), які також мають бути відображені у законі як основні засади житлової політики:

1. **захищеність** права на житло, що означає законодавчий захист від виселення та інших порушень — наприклад, від дискримінації у процесі отримання соціального житла;
2. **фінансова доступність**, яка передбачає, що витрати на житло не обмежують домогосподарства у задоволенні інших базових потреб, таких як їжа, охорона

здоров'я тощо;

3. **доступність сервісів**, що передбачає доступ до проточної води, електроенергії та інших комунальних послуг тощо;
4. **адекватне розташування** житла, яке передбачає, що мешканці та мешканки не є відрізненими від іншої соціальної інфраструктури та місць роботи, а також що житло не розміщується у небезпечних або забруднених територіях.

1.3. Закон має встановити також такі **принципи** державної житлової політики в Україні:

1. **рівність**, що означає доступ до різних способів забезпечення житлом залежно від потреб і можливостей різних людей: будівництво житла, придбання у власність або оренда;
2. **справедливість**, що означає пріоритизацію забезпечення права на житло перед сприянням у здійсненні бажаного способу реалізації права на житло;
3. **солідарність**, що означає використання житлової політики як засобу соціальної інклюзії та практичної реалізації конституційного визначення України як соціальної держави;
4. **інклюзивність**, що означає відштовхування від потреб і можливостей різних, зокрема вразливих груп людей при розробці житлової політики та програм;
5. **обґрунтованість**, що означає збір та аналіз актуальних даних щодо житлових потреб і житлової ситуації різних соціальних груп, на основі яких базується житлова політика;
6. **прозорість**, що означає своєчасну та повну комунікацію щодо рішень і програм у сфері житла;
7. **партисипативність**, що означає громадянську участь і залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації житлової політики і житлових програм;
8. **збалансованість**, що означає необхідність розвитку і комерційного, і соціального житла, а також різних операторів соціального житла — як приватних, так і публічних (державних і комунальних).

1.4. Закон має встановити можливість використання таких **інструментів житлової політики** як інклюзивне зонування; комплексне та інтегроване планування; накопичення, вико-

ристання і оренда земель державної і комунальної власності; спільне використання земель приватної власності; оподаткування нерухомості і податкові пільги; державні, комунальні і приватні позики; гранти і субсидії; облігації і пільгові позики; револьверні фонди.

2. Національне житлове агентство

Однією з проблем державної житлової політики в Україні є розпорошеність відповідальності. Різні міністерства і центральні органи виконавчої влади впроваджують власні житлові програми, не пов'язані між собою. Це знижує їхню ефективність і збільшує адміністративні витрати. Щоби змінити це, потрібно об'єднати розрізнені житлові програми в єдину державну житлову політику, а також визначити єдине агентство, що буде відповідальним за її втілення.

Таке житлове агентство дозволяють створити сталу житлову систему. На відміну від міністерств, агентства менше залежать від виборчих циклів, що є важливим зокрема в українському контексті. Національне житлове агентство може стати управлінською структурою, яка залучатиме неурядові кошти, а також надаватиме пільгові кредити операторам соціального житла. Крім цього, таке агентство зможе стати ключовим стейкхолдером у переговорах між різними урядовими структурами для забезпечення сталої підтримки житлових програм.

В Україні уже діють Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву та Українська фінансова житлова компанія, функції яких частково дублюються і які варто реорганізувати шляхом приєднання до нового національного житлового агентства. Одним із можливих варіантів є також утворення нового агентства на базі Державного фонду сприяння молодіжному житловому будівництву.

Закон має встановити **існування національного житлового агентства**, а також передбачити для нього такі **повноваження**:

1. збір даних, аналіз і публікація щодо житлових потреб і можливостей різних соціальних груп, а також житлової ситуації;
2. розробка державної житлової стратегії, впровадження, моніторинг і звітування про її виконання;
3. розробка державних житлових програм, впровадження, моніторинг і звітування про їхнє виконання;

4. проведення аудиту діяльності операторів соціального житла;
5. надання фінансової підтримки, зокрема й у вигляді пільгових кредитів, як для фізичних осіб, так і для юридичних осіб — операторів соціального житла;
6. надання експертної та технічної підтримки у створенні й адмініструванні соціального житла для місцевих органів влади й операторів соціального житла.

3. Єдиний житловий реєстр

Нині в Україні існують різні житлові «черги» на отримання житла з фондів соціального та тимчасового призначення, відомчі обліки, а також загальний облік громадян, які потребують поліпшення житлових умов. Наявність декількох різних обліків ускладнює моніторинг реальної потреби в житлі та створює додаткове адміністративне навантаження на органи місцевого самоврядування. Створення єдиного електронного реєстру потреби в соціальному житлі підвищить прозорість житлової політики та уможливить якісне планування житлових програм. Крім цього, розвиток соціального житла потребує також обліку не лише потреби, а й пропозиції, тобто соціального житлового фонду.

Закон має передбачити **створення єдиного житлового реєстру**, а також визначити ключові засади його функціонування. Реєстр має складатися з **обліку операторів** соціального житла й **обліку потреби** у соціальному житлі.

4. Оператори соціального житла

Питання довгострокового управління житлом лише загострилося з початком повномасштабного вторгнення, адже почали [з'являтися](#) нові проекти будівництва житла й постало питання їхньої юридичної форми та довгострокового управління. Органи місцевого самоврядування, на яких лежить відповідальність за наявне житло комунальної форми власності, не мають достатньо спроможності для ефективного управління цим житлом.

Саме лише виокремлення соціального житла в окремий «фонд» не вирішує питання управління цим житлом. В Україні не існує аналогів житлових компаній, які працюють в Австрії, Фінляндії, Нідерландах чи Німеччині. Існує потреба в розробці сталої моделі, яка уможливить появу спеціалізованих операторів соціального житла. Це дозво-

лить не лише керувати наявним житлом, а й залучати інвестиції, у тому числі приватні та міжнародні, для розширення фондів соціального житла. Ключовим у цьому процесі є стабільність і передбачуваність правил щодо роботи операторів соціального житла. Діяльність житлових компаній розрахована на довгострокову перспективу, і часті зміни у законодавстві можуть підірвати їхню спроможність залучати кошти та розбудовувати фонди соціального житла (UNECE & Housing Europe, 2021).

Залучення інвестицій потребує також сталості і можливості повернення інвестицій, хоч і в дуже довгостроковій перспективі. Щоби досягнути цього, у портфелі операторів соціального житла має бути не лише житло, що надається повністю безоплатно для тих, хто у ньому мешкає, але й житло, за яке мешканки і мешканці вносять орендну плату, хоча й меншу за ринкову. У випадку безоплатного надання житла витрати на його утримання і адміністрування мають компенсуватися з державного чи місцевого бюджетів або інших джерел для уникнення ризику занепаду і маргіналізації соціального житла.

4.1. Закон має встановити **правила й обмеження діяльності операторів соціального житла**, зокрема:

1. встановити **обмеження на прибуток** для операторів соціального житла;
2. встановити **умову реінвестувати доходи** у створення нового соціального житла;
3. встановити **принципи визначення вартості оренди** соціального житла, яка б відштовхувалася від його собівартості;
4. встановити **обов'язок надавати мешканцям і мешканкам інформацію** про питання, що стосуються їхніх помешкань.

4.2. Закон має встановити **обов'язкову оплату вартості оренди соціального житла** операторам соціального житла. Навіть за умови надання соціального житла без оплати з боку орендарів чи орендарок вартість його оренди має враховуватися і субсидуватися з державного бюджету, місцевих бюджетів або інших джерел.

4.3. Закон має надати **право мешканцям і мешканкам соціального житла створювати об'єднання мешканців** для колективного представництва своїх інтересів у взаємодії з

операторами соціального житла і для укладання колективних договорів.

5. Інститут житлового омбудсмена

Стаття 47 Конституції України визнає право кожного на житло й визначає, що держава повинна створювати умови, за яких кожен громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Попри це, в Україні майже відсутній інститут соціального орендного житла, житловий облік не ведеться ефективно, сектор приватної оренди залишається недостатньо регульованим, права орендарів і орендарок слабо захищені, існують випадки незаконних виселень з орендованого житла або тимчасових прихистків, комерційна діяльність орендодавців і орендодавиць часто супроводжується несплатою податків. Уже наявні норми законів порушуються, а правозастосування та правова культура не відповідають законодавству. У таких умовах накладання додаткових обов'язків, не підкріплених стимулами до виконання, а також спроможністю держави їх адмініструвати – на кшталт запровадження зобов'язання для орендодавців і орендодавиць вносити орендне житло у державний реєстр, – може не призвести до бажаних результатів.

Важливим компонентом захисту права на житло й ефективного впровадження вже наявних законодавчих норм є зміна правової культури та практик застосування права. Приклад канадського інституту Федерального адвоката з питань житла, може стати корисним для України, де вже діє схожа інституція у сфері освіти – інститут освітнього омбудсмена, що заснований статтею 73 Закону про освіту.

Закон має встановити існування **інституту житлового омбудсмена**, а також передбачити для нього такі **повноваження**:

1. розгляд і перевірка звернень;
2. моніторинг, фіксація, висвітлення та реагування на факти порушення права на житло;
3. отримання від органів влади інформації, у тому числі з обмеженим доступом;
4. звернення до органів влади та правоохоронних органів щодо виявлених фактів порушення законодавства, що регулює доступ до житла;

5. безперешкодний доступ до органів влади й операторів соціального житла, участь у засіданнях щодо питань реалізації права на житло;
6. надання консультацій щодо захисту права на житло;
7. аналіз дотримання житлового законодавства та внесення пропозицій щодо його вдосконалення;
8. представлення інтересів у суді.

● Література

- Aedes. (n.d.). About Aedes. Retrieved June 1, 2023, from <https://aedes.nl/over-aedes/about-aedes>
- Anisimov, O., Fedoriv, P., Tkachenko, O., Lawson, J., Buitelaar, E. (2023). Rebuilding a place to call home. Sharing knowledge for the recovery of Ukraine. <https://www.pbl.nl/en/calendar/symposium-ukraine%E2%80%99s-housing-recovery-forum-rebuilding-a-place-to-call-home>
- Bobrova, A., Lazarenko, V., Khassai, E., Shnaider, V. (2022) Social, temporary and crisis housing: What Ukraine had when it faced the full-scale war. <https://cedos.org.ua/en/researches/social-temporary-crisis-housing/>
- CECODHAS Housing Europe. (2013). Study on financing of social housing in 6 European countries. <https://www.housingeurope.eu/file/217/download>
- CECODHAS Housing Europe. (2009). Financing social housing after the economic crisis. <https://www.housingeurope.eu/file/141/download>
- Fedoriv, P., Lomonosova, N. (2019) Public Housing Policy in Ukraine: Current State and Prospects for Reform. <https://cedos.org.ua/en/researches/derzhavna-zhytlova-polityka-v-ukraini-suchasnyi-stan-ta-perspektyvy-reformuvannia/>
- Global Compendium of Land Value Capture Policies. (2022). In OECD eBooks. <https://doi.org/10.1787/4f9559ee-en>
- Housing Europe. (2021). Cost-based social rental housing. The cases of Austria, Denmark, and Finland. <https://www.housingagency.ie/sites/default/files/202>

[1-12/Cost-based%20social%20rental%20housing%20in%20Europe_0.pdf](#)

- Martin, C., Lawson, J., Hartley, C., Pawson, H., & Dodson, J. (2023). Towards an Australian Housing and Homelessness Strategy: understanding national approaches in contemporary policy (401). AHURI. <https://www.ahuri.edu.au/sites/default/files/documents/2023-06/AHURI-Final-Report-401-Towards-a-Australian-Housing-and-Homelessness-Strategy.pdf>
- National housing strategy act. (2019, July 9). <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/n-11.2/FullText.html>
- OECD. (2020). “Social housing: A key part of past and future housing policy”, Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs, OECD, Paris, <http://oe.cd/social-housing-2020>
- TYS. (2022). Tenant cooperation model. Tenant Democracy. https://tys.fi/wp-content/uploads/2022/08/Asukasyhteistoimintamalli_en_2.8.2022-1.pdf
- United Nations Economic Commission for Europe & Housing Europe. (2021). #Housing2030. Effective policies for affordable housing in the UNECE region (ECE/HBP/204). https://unece.org/sites/default/files/2021-10/Housing2030%20study_E_web.pdf
- United Nations Economic Commission for Europe. (2015). Social Housing in the UNECE region. Models, Trends and Challenges (ECE/HBP/182). https://unece.org/DAM/hlm/documents/Publications/Social_Housing_in_UNECE_region.pdf