



Cedos

Re•Housing
for Ukraine

Соціальне, тимчасове і кризове житло: з чим Україна зустріла повномасштабну війну

Авторки: Анастасія Боброва,
Валерія Лазаренко, Єлизавета
Хассай, Віта Шнайдер

Менеджерки проєкту: Анастасія
Боброва, Марія Куделя

Редактор: Іван Вербицький

Вичитка: Роксолана Машкова

Верстка: Андрій Климчук

Публікація підготовлена за
фінансової підтримки
Європейського Союзу та
Чорноморського фонду
регіонального співробітництва. Її
зміст є виключною
відповідальністю аналітичного
центру Cedos і не обов'язково
відображає позицію
Європейського Союзу та
Чорноморського фонду
регіонального співробітництва.

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

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 і
державні політики, поширюємо
критичне знання, просуваємо
прогресивні зміни, навчаємо і
посилюємо спільноту
прихильників цих змін.

Сайт Cedos: <https://cedos.org.ua/>

У цьому звіті ми використовуємо
іменник з відділеним «_»
гендерованим закінченням для
позначення особи, гендер як_ої
невідомий чи не має значення в
нинішньому контексті, та групи
осіб різного гендеру, або гендер
яких невідомий, або гендер яких
не має значення в нинішньому
контексті. Ми однаково
поважаємо жінок, небінарних
осіб і чоловіків. Оскільки в
україномовному інформаційному
просторі сьогодні набагато
частіше підкреслюється
існування чоловіків, ніж усіх
інших (тобто більшості людей),
ми, щоб урівноважити цей
перекіс, тут і далі
використовуємо таку форму на
позначення сукупності різних
людей чи людини, гендер як_ої
невідомий.

13 жовтня 2022 року

Вступ	4
Розділ 1 ● Соціальне житло	7
Розділ 2 ● Тимчасове житло	18
Розділ 3 ● Кризове житло	29
3.1 Кризове житло для бездомних людей	32
3.2 Кризове житло для людей, які зазнали гендерно зумовленого насильства	40
Висновки	46
Пропозиції	54

● Вступ

Повномасштабне російське вторгнення в Україну у 2022 році спровокувало найбільшу в історії нашої держави **житлову кризу**. Станом на початок липня 2022 року, за даними Міністерства розвитку громад і територій, російські війська зруйнували або пошкодили близько 116 тисяч житлових будинків. За даними ООН, близько 7,7 мільйона людей змушені були покинути свої домівки і переїхали в межах України. Це зробило видимими деякі недоліки української житлової політики, які існували й до цього. Водночас теперішня житлова криза є також можливістю переосмислити пріоритети житлової політики й оновити її принципи.

Передусім війна продемонструвала потребу суспільства в **соціальному житлі**. Ідеться про житло, що не перебуває у власності людей, які у ньому мешкають. Соціальне житло існує, щоби покрити потребу у доступному та безпечному житлі, яка з різних причин не може бути задоволеною на ринкових умовах. Соціальне житло створюється на **некомерційній основі**, тобто організації та установи, у власності яких воно перебуває, не отримують від цього прибутку, а дохід використовують на розширення фондів такого житла або покриття операційних витрат на його утримання. [Власниками](#) соціального житла можуть бути як державні або муніципальні інституції, так і приватні неприбуткові організації — наприклад, благодійні фонди або громадські організації.

[Презентований](#) у липні 2022 року [проект Плану відновлення України](#) визнає, що **розвиток неприбуткового житла має стати однією із засад житлової політики України в майбутньому**. Для цього пропонується розробити нову законодавчу базу і вдосконалити наявні нормативні документи. Документ також наголошує на важливості розширення кількості житла у публічній (тобто державній та комунальній, муніципальній) власності та зупинці процесу приватизації житла, збудованого за кошти державного і місцевого бюджетів або міжнародних організацій.

Робота над цією запискою розпочалася до початку повномасштабної війни. Нашою метою було з'ясувати, якими в Україні були неринкові моделі державного забезпечення житлом, що залишається у публічній власності; якою була система їхнього функціонування, які були можливості та виклики її розвитку.

Усі розглянуті способи державного забезпечення житлом можна назвати соціальним житлом у широкому сенсі цього терміну. Водночас українське законодавство включає до юридичної категорії соціального житла не всі види житла, які можна віднести до соціального житла як аналітичної категорії. Зважаючи на це, для цілей цього аналізу ми класифікували способи державного забезпечення житлом на декілька типів за терміном проживання: 1) **умовно безстрокове — соціальне житло**, 2) **середньострокове — тимчасове житло** (до 1 року з можливістю продовження) і 3) **короткострокове — «кризове»** (від однієї ночі до декількох місяців).

Перші дві категорії офіційно закріплені в українському законодавстві як два окремі типи житлового фонду. Водночас терміну «кризове житло» в українських нормативно-правових документах немає. Деякі з типів житла, які ми відносимо до категорії «кризове» — наприклад, притулки для бездомних людей, — у законодавстві включені до соціального житла. Попри це, притулки принципово відрізняються від іншого соціального житла, адже в них не можна проживати довго. Їх, як і інші види притулків, кризового житла, центрів соціальної адаптації чи реінтеграції, варто розглядати як транзитні прихистки, завдяки яким суспільство могло б екстрено реагувати на кризові ситуації, надавати людям дах над головою та соціальну допомогу, допоки не з'явиться можливість запропонувати їм довгострокове житло. Крім того, до системи соціального житла в Україні формально також не належить житло, яке перебуває у державній власності і було надане для безоплатного проживання із правом приватизації, але не приватизоване його мешканцями у процесі масової безоплатної приватизації. Хоч це житло і можна віднести до категорії соціального у широкому сенсі, ми не включаємо його до нашого аналізу.

Після початку повномасштабного російського вторгнення 24 лютого 2022 року в країні було мобілізовано велику кількість кризового і тимчасового житла. Це дозволило вирішити нагальну потребу у притулку та даху над головою для багатьох людей. Водночас зростає проблема пошуку середньо- і довгострокового житла. Для того, щоб її розв'язати, потрібні системні рішення, які повинні ґрунтуватися на аналізі сучасного стану та вихідної ситуації у житловій політиці до початку повномасштабної війни Росії проти України. Ця аналітична записка описує стан системи соціального, тимчасового і кризового житла в Україні напередодні 24 лютого 2022 року.

Нам вдалося зібрати більшість необхідної інформації протягом листопада-грудня 2021 року. Для цього ми надіслали запити на отримання публічної інформації Міністерству розвитку громад і територій (Мінрегіону), Міністерству соціальної політики (яке переспрямувало його до Національної соціальної сервісної служби України), у 24 обласні державні адміністрації (частина з яких переспрямувала їх до громад), а також у Київську міську державну адміністрацію. Крім цього, ми проаналізували наявні нормативно-правові документи, які стосуються соціального, тимчасового житла, а також притулків для бездомних людей і людей, які зазнали гендерно зумовленого насильства. Для того, щоби перевірити деякі з наших припущень та отримати інформацію про те, як насправді працювали системи соціального, тимчасового і кризового житла, ми провели 7 експертних інтерв'ю з дослідни_цями, представни_цями органів влади, громадського сектору та міжнародних організацій. Інтерв'ю проходили у період з грудня 2021 року до лютого 2022 року, одне інтерв'ю ми також провели в червні 2022 року.

Розділ 1 ● Соціальне житло

Існують різні визначення соціального житла. Принципово, соціальне житло — це житло, яке надають держава, муніципалітети, некомерційні організації, щоб забезпечити житлом людей, які не можуть його отримати за посередництвом ринкових механізмів (придбати у власність, орендувати). Важливо, що соціальне житло не переходить у власність його мешкан_ок. У деяких країнах є або на певному історичному етапі була можливість приватизувати таке житло, виплативши його вартість. Однак **функція соціального житла полягає в тому, щоб задовольнити потребу в житлі без його приватизації** чи оренди на комерційних умовах. При цьому, залежно від національних політик і їхніх цілей, у різних країнах призначення соціального житла може мати різну інтерпретацію.

В Україні [Закон](#) «Про житловий фонд соціального призначення» з'явився у 2006 році. Його появу можна розглядати як реакцію на процеси масової безоплатної приватизації успадкованого з радянських часів житлового фонду. Соціальне житло мало б поглинути негативні наслідки появи ринку житла і гарантувати реалізацію права на житло для вразливих груп населення.

Закон визначає, хто має право на соціальне житло, хто ним управляє, які існують шляхи формування фонду та механізми обліку і найму соціального житла. У липні 2008 року Кабінет Міністрів прийняв [Постанову](#) № 682 «Деякі питання реалізації Закону України “Про житловий фонд соціального призначення”», яка описує порядок взяття на соціальний квартирний облік, обрахування вартості майна громадян_ки, визначення вартості оренди в населеному пункті, порядок моніторингу доходів людей на соціальному квартирному обліку та порядок надання соціального житла.

Поняття «соціальне житло» в Законі визначається як «житло всіх форм власності (крім соціальних гуртожитків) із житлового фонду соціального призначення, що безоплатно надається громадянам України, які потребують соціального захисту, на підставі договору найму на певний строк». Згідно з частиною 2 статті 10 Закону **право взяття на соціальний квартирний облік** мають люди, 1) які не мають житла або мають право на поліпшення житлових умов

відповідно до закону; 2) середньомісячний сукупний дохід яких за минулий рік у розрахунку на одну особу нижчий за суму прожиткового мінімуму та «величини опосередкованої вартості наймання (оренди) житла в даному населеному пункті»; 3) ВПО, які не мають іншого житла на підконтрольній Україні території або житло яких було зруйновано (з 2018 року).

Під час визначення середньомісячного сукупного доходу враховується вартість майна, що перебуває у власності людини та членів її сім'ї. **Опосередкована вартість оренди житла** визначається органами місцевого самоврядування через множення мінімальної плати за оренду 1 метру квадратного на мінімальну норму забезпечення житлом. Згідно з чинним [Житловим кодексом України](#) **мінімальна норма забезпечення житлом** становить «13,65 квадратного метра жилої площі на одну особу, але не менше рівня середньої забезпеченості громадян жилою площею в даному населеному пункті». До розрахунку плати за оренду житла не включається оплата комунальних послуг. Розмір опосередкованої вартості оренди мають визначати органи місцевого самоврядування «на підставі даних організацій, що надають послуги зі здавання житлових приміщень в найм, або на підставі оголошень у місцевих засобах масової інформації чи на підставі даних опитування населення». Фактично, до прикладу, у Києві в першому кварталі 2021 року величина опосередкованої вартості оренди житла [була визначена](#) міською адміністрацією у розмірі 600,03 гривні на одну особу. Ця сума є доволі скромною, що звужує кількість людей, які потенційно можуть претендувати на соціальне житло.

Закон визначає низку пільгових категорій, які можуть отримати соціальне житло в першу чергу або поза чергою. Загалом таких категорій є 32 — до них належать, зокрема, ветеран_ки бойових дій, особи з інвалідністю, діти-сироти, багатодітні сім'ї.

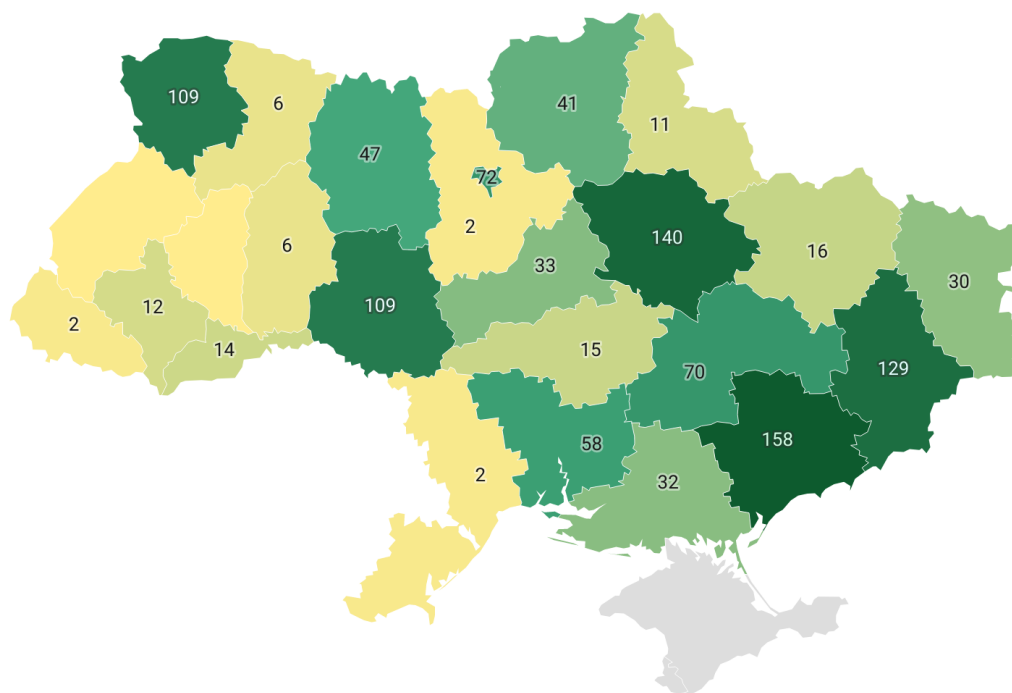
Дані Міністерства розвитку громад і територій свідчать про **неефективність наявної процедури зарахування людей на соціальний квартирний облік і невелику кількість соціального житла**. Інформація про наявний житловий фонд соціального призначення станом на 1 січня 2021 року демонструє, що в Україні на

соціальному квартирному обліку перебували всього 7623 людини. З них 1564 особи були забезпечені 928-ма помешканнями із соціального квартирної фонду. Ще 170 квартир були позначені як «вільні», найімовірнішою причиною чого був їхній непридатний до проживання стан. Таким чином, загалом житловий фонд соціального призначення налічував 1098 одиниць житла. При цьому у Львівській і Тернопільській областях не було ні людей на соціальному квартирному обліку, ні приміщень житлового фонду соціального призначення. У відповідь на запит Тернопільська міська рада повідомила, що не веде обліку, «оскільки житловий фонд соціального призначення у громаді відсутній». Така ситуація може свідчити про небажання чи неспроможність органів місцевого самоврядування не лише управляти соціальним житлом, а й узагалі мати з ним справу чи бодай знати про можливу потребу в такому житлі.

Наявний житловий фонд соціального призначення станом на 1 січня 2021 року

Кількість житла соціального призначення

0 158



Київ вказано інформацію станом на 01.07.2020 (оскільки станом на 01.01.2021 не надано). Тернопільська та Одеська області вказано інформацію станом на 01.07.2019 (оскільки станом на 01.01.2020, 01.07.2020 та 01.01.2021 не надано).

Created with Datawrapper

Окремо варто звернути увагу на таку перехідну форму житла як **«соціальний гуртожиток»**. Дані Мінрегіону про фонд соціального житла не включають соціальні гуртожитки. Ймовірно, це пов'язано з тим, що сам закон неоднозначно згадує цей тип житла. З одного боку, у визначенні поняття «соціальне житло» є примітка «крім соціальних гуртожитків». З іншого боку, поняття «соціальний гуртожиток» визначають як «соціальне житло, яке надається громадянам України на час їх перебування на соціальному квартирному обліку за умови, що таке житло є єдиним місцем їх проживання». На практиці нестача повноцінного соціального житла на балансі громад означає, що соціальні гуртожитки можуть ставати постійним місцем проживання.

Громади дуже по-різному розпоряджаються соціальними гуртожитками. В деяких із них у соціальні гуртожитки поселяють ВПО чи молодь з-поміж дітей-сиріт. При цьому на базі соціальних гуртожитків можуть паралельно надавати соціальні послуги. У деяких випадках навіть не укладається договір оренди, а натомість договір про надання соціальної послуги підтримуваного проживання. Держава певний час надавала [субвенцію](#) для фінансування соціальних гуртожитків для дітей-сиріт, але переважно фінансова відповідальність лежала на органах місцевого самоврядування, найактивніші з яких шукали ресурси серед міжнародних донорів.

Закон також відносить до категорії соціального житла такі установи соціального обслуговування як «спеціалізований будинок для ветеранів війни та праці, громадян похилого віку та осіб з інвалідністю», «спеціалізований будинок для бідних та безпритульних», «тимчасовий притулок для дорослих». У цій аналітичній записці деякі з таких установ ми розглядаємо у категорії «кризового житла».

Система забезпечення соціальним житлом **працює децентралізовано**. Утримання, розподіл, облік, наповнення фондів соціального житла належить до повноважень органів місцевого самоврядування. Повноваження Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади та місцевих державних

адміністрацій фактично полягають у розробці загальнодержавної програми розвитку соціального житла та контролі за її виконанням, а також координації цієї програми і місцевих програм розвитку соціального житла, прийнятих місцевим самоврядуванням.

Концепція державної програми «Соціальне житло» була схвалена Кабінетом Міністрів у 2005 році і мала на меті вирішити проблему забезпечення житлом соціально незахищених осіб до 2015 року. Своєї цілі ця програма не досягла. У 2014 році Мінрегіон розробив проект Закону України «Про затвердження загальнодержавної програми розвитку соціального житла на 2015-2021 роки». Проте проект було повернено на доопрацювання в частині визначення джерел фінансування, аби врахувати позицію Міністерства економіки та Міністерства фінансів. Вони рекомендували фінансувати фонд за рахунок коштів місцевих бюджетів, а не за кошти державного бюджету. Врешті, посилаючись на постанови Кабміну «Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету» (2014 рік, втратила чинність у 2016 році) та «Про ефективне використання державних коштів» (2016 рік, чинна), Мінрегіон припинив підготовку проектів нових державних програм, які потребують додаткового фінансування з державного бюджету. З одного боку, профільне Міністерство розуміло, що на місцевому рівні може не вистачати грошей для розвитку соціального житла. З іншого боку, програма розвитку соціального житла опинялася серед тих, на яких держава була готова економити.

Попри брак загальнодержавної програми, деякі місцеві органи влади розробляли місцеві програми розвитку соціального житла. Станом на 1 січня 2021 року були заплановані 55 місцевих програм розвитку соціального житла у 13 областях (інші області та Київ взагалі не мали таких планів на той момент).

Місцеві програми розвитку (і створення) соціального житла відрізнялися не лише масштабом, а й цілями. Наприклад, Зимнівська територіальна громада у Волинській області у 2018 році прийняла рішення про створення фонду соціального житла для забезпечення молоді з-поміж дітей-сиріт. У Харкові ж у 2020 році була прийнята «Програма розвитку соціального та доступного

житла» до 2025 року, ціллю якої було забезпечити соціальним і тимчасовим житлом 1104 сім'ї (зокрема ВПО) за рахунок бюджету міста, власних коштів громадян, коштів забудовників, [субвенції](#) з державного бюджету на створення тимчасового житла. Загалом, місцеві програми розвитку соціального житла комбінуються або переорієнтовуються залежно від наявного фінансування.

Проблема ненаповненості фондів є основною перепорою для ефективного функціонування соціального житла. Закон «Про житловий фонд соціального призначення» пропонує вісім шляхів наповнення місцевих фондів соціального житла, серед них:

- будівництво нового житла;
- реконструкція наявного; отримання житла в дар від громадських організацій (в тому числі міжнародних) та приватних осіб;
- передача в комунальну власність житла, вилученого на підставі судових рішень, або безхазяйного, або відумерлого;
- передача забудовниками місцевим радам частки жилої площі в новозбудованих будинках;
- передача в комунальну власність соціального житла, побудованого за кошти державного бюджету;
- використання на договірних засадах приватного житлового фонду.

У місцевих програмах розвитку соціального житла рідко траплялися такі амбітні варіанти як будівництво нового житла. За даними Мінрегіону про затверджені місцеві програми розвитку соціального житла, станом на 1 січня 2021 року з усіх областей лише у Волинській планували передбачити на будівництво нового житла **600 тис. грн.** Натомість найбільшу кількість коштів планували закласти на те, щоби купити вже побудоване житло — 41 млн 144 тис. грн. Другий за популярністю шлях — реконструкція і переобладнання нежитлових приміщень у житлові (19 млн 897 тис. грн).

Серед заявлених джерел фінансування місцевих програм соціального житла переважав розрахунок на фінансування «з інших джерел» – 33 млн 113 тис. грн (всього по Україні). Фінансування з

місцевих бюджетів було заявлено на 27 млн 881 тис. грн, а з державного бюджету — на 13 млн 434 тис. грн. **У сумі 80 млн 33 тис. грн**, згідно з 55-ма місцевими програмами розвитку соціального житла, мали додати в житловий фонд соціального призначення **108** квартир.

Низькі обсяги фінансування, обмежені результати місцевих програм, брак запланованих програм в 11 областях можуть свідчити про **обмежені інституційні спроможності або незацікавленість органів місцевого самоврядування у розвитку соціального житла**. Тим не менше, ключовою проблемою є брак єдиної державної програми і фінансування соціального житла.

Можливості

Важливо, що в Україні існує **нормативна база для розвитку соціального житла**. Так, закон «Про житловий фонд соціального призначення» визнає, що держава повинна забезпечити житлом людей, які не можуть реалізувати свою потребу через ринкові механізми. Важливо, що існує поняття «соціальне житло», за яким стоїть тривала історія розвитку та значний міжнародний досвід.

Передбачено широкий спектр механізмів для розвитку системи забезпечення соціальним житлом на локальному рівні, органи місцевого самоврядування можуть приймати власні програми розвитку соціального житла і залучати різні джерела фінансування. Досвід створення й управління таким житлом є основою для майбутнього вдосконалення та розвитку цього механізму.

Завдяки соціальному житлу півтори тисячі людей, які належать до вразливих категорій населення, змогли отримати житло. За інших обставин вони могли б залишитися без даху над головою або жити в поганих умовах.

Закон передбачає також можливість громадського контролю, однак лише «за розподілом соціального житла», через наглядові ради. Вони мають формуватися «за принципом рівного представництва від органу місцевого самоврядування, громадських організацій та

підприємств, установ, організацій різних форм власності». Така можливість громадянської участі в управлінні соціальним житлом, хоч і не є достатньою, має потенціал бути розширеною та вдосконаленою.

Важливо також, що Закон захищає права мешкан_ок соціального житла, хоч фактично через брак фондів ці норми можуть не завжди виконуватися. По-перше, закон зобов'язує в разі потреби забезпечити житлом людину з першого дня, коли вона подала заяву на включення до соціального квартирної обліку, ще до того, як буде ухвалене рішення по заяві. По-друге, обмеженими є умови дострокового виселення: лише якщо після річного моніторингу доходів наймач_ка соціального житла вже не відповідає визначеним критеріям або через суд. По-третє, у разі розірвання договору найму соціального житла людині надається три місяці, щоби знайти нове житло і звільнити наявне.

Виклики

По-перше, **держава не працювала над розвитком соціального житла та наповненням фонду соціального житла**. Зокрема, не була прийнята загальнодержавна програма розвитку соціального житла. Відповідно, ухвалення Закону «Про житловий фонд соціального призначення» фактично не призвело до створення сталої та функціональної системи забезпечення житлом соціально незахищених категорій населення.

По-друге, **попри законодавчо широкі повноваження органів місцевого самоврядування, громади мали різну спроможність розвивати соціальне житло**. В результаті наявного розподілу повноважень між Кабміном, центральними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування житловий фонд соціального призначення не розвивався. Система є децентралізованою, але місцеве самоврядування має недостатньо спроможностей, щоб утримувати наявне і створювати нове соціальне житло на місцях. Часто громади неефективно управляли житловим фондом соціального

призначення: він перебував у незадовільному для проживання стані, не поповнювався системно, у деяких областях фонд взагалі не було створено. Деякі громади не лише не мали самого соціального житла, а й навіть не вели обліку потреби у ньому, ігноруючи її наявність. Майже в половині областей не було програм розвитку соціального житла, а там, де програми існували, вони були розраховані на мінімальні результати та бюджети.

По-третє, **доступність соціального житла в Україні викликає питання**. Наявні критерії щодо того, хто має право претендувати на соціальне житло, можуть не покривати частину людей, які фактично потребують такого житла. Сама процедура взяття на облік не є простою, а для того, щоб її пройти і зібрати всі документи, може знадобитися багато часу. Внаслідок цього кількість людей на соціальному квартирному обліку була невеликою, хоча навіть їх не вдалося забезпечити житлом.

Попри те, що [Постанова Кабміну](#) перелічує необхідні для подання заяви для взяття на соціальний квартирний облік документи, їхній вичерпний перелік визначає кожен окремий орган місцевого самоврядування окремо. Наслідком цього є те, що на місцях можуть вимагати додаткових документів і ці переліки відрізняються. Наприклад, деякі районні адміністрації Києва додатково просять підтвердити проживання у цьому місті протягом не менше 5 років (за винятком ВПО), що обмежує право людей на отримання соціального житла.

Процедура отримання соціального житла є довгою. Попри те, що заяву розглядають протягом 30 робочих днів, після цього періоду отримати квартиру може бути все одно неможливо, адже фонди соціального житла ненаповнені. Ускладнений доступ до соціального житла і через забюрократизованість квартирної обліку. Так, крім черги на отримання соціального житла та ж людина може одночасно стояти у загальному квартирному обліку осіб, які потребують поліпшення житлових умов; обліку на отримання тимчасового житла; чергах на участь в інших державних житлових програмах. Наявність прав на позачергове та першочергове

отримання квартир для великої кількості соціальних категорій може ще більше ускладнювати доступ до соціального житла.

Складністю також може бути необхідність щорічного підтвердження права на соціальне житло через процедуру «щорічного моніторингу доходів громадян, які перебувають на соціальному квартирному обліку, та членів їх сімей, а також доходів наймачів соціального житла і членів їх сімей, що проживають разом з ними». Як і у випадку взяття на облік, проходження такого моніторингу може вимагати часових витрат для збору документів.

Наостанок, **оскільки соціальне житло в Україні не розвивалося, потребу в ньому частково закривали за допомогою житла для тимчасового проживання.** В умовах обмежених ресурсів фінансувати й управляти двома такими фондами житла може бути складно. Натомість, якщо соціальне житло працюватиме повноцінно, доступ до нього спроститься, а фонди стабільно поповнюватимуться, то потреба в окремих, але схожих типах житла на державному рівні може зникнути.

Розділ 2 ● Тимчасове житло

Стаття 132-1 чинного Житлового кодексу України визначає тимчасове житло як **житлові приміщення для громадян, які не мають або втратили постійне житло.**

Історія тимчасового житла в Україні пов'язана з розвитком іпотечного кредитування. На початку 2000-х років в Україні прийняли [низку](#) нормативно-правових актів щодо іпотеки, зокрема у 2003 році Верховна Рада схвалила Закон «Про іпотеку», а у серпні 2004 року Кабінет Міністрів затвердив [Концепцію](#) створення національної системи іпотечного кредитування. У березні 2004 року Кабінет Міністрів прийняв [Постанову](#) № 422 «Про затвердження Порядку формування фондів житла для тимчасового проживання та Порядку надання і користування житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання», яка стала основним документом для його регулювання. Наявність тимчасового житла була однією з ключових умов розвитку іпотеки, адже такий фонд мав захистити людей, які не змогли б повернути житловий кредит.

Постанова також зафіксувала, що на тимчасове житло можуть претендувати **біжен_ки та люди, які втратили житло через стихійне лихо або іншу аварію. Додатковими умовами** для того, щоб отримати тимчасове житло, є брак у людини іншого житла, а також розмір доходу, який не дозволяє орендувати інше житло самостійно. Біжен_ки можуть отримати тимчасове житло, лише якщо немає вільних місць у пунктах тимчасового розміщення.

Пріоритетними групами для забезпечення тимчасовим житлом, згідно з документом, стали сім'ї з дітьми, вагітні, люди, які втратили працездатність, а також літні люди. Скористатися можливістю отримати тимчасове житло можна лише один раз. Площа тимчасового житла розраховується від норми житлової площі для життя у гуртожитках, тобто щонайменше 6 метрів квадратних на людину.

Відповідальність за те, щоби формувати й утримувати фонд, лягла на **органи місцевого самоврядування.** Вони отримали можливість розширювати фонд тимчасового житла, як і соціального, через будівництво, купівлю, реконструкцію або передачу у комунальну

власність. У Постанові № 422 також зазначено, що в разі, якщо потреба у тимчасовому фонді зникне, житлові приміщення можна виключати з нього, що заклало певну тимчасовість у сам механізм такого житла. Передбачалося, що коли соціальні проблеми, через які люди могли потребувати тимчасового житла, будуть розв'язані, тимчасовий житловий фонд зникне.

Питання наявності тимчасового житла знову активізувалося у 2014 році з окупацією Криму, початком війни у Донецькій та Луганській областях і переселенням людей із цих територій. У 2014 році Верховна Рада [прийняла](#) Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», у якому поклала на органи місцевого самоврядування відповідальність за створення умов для тимчасового поселення переселен_ок. У 2019 році Кабінет Міністрів [прийняв](#) Постанову № 582 «Про затвердження Порядку формування фондів житла для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб і Порядку надання в тимчасове користування житлових приміщень з фондів житла для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб», яка закріплювала можливість переселен_ок отримувати житло з тимчасового фонду.

Раніше, у 2017 році, Кабінет Міністрів [прийняв](#) Постанову № 769 «Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо підтримки територій, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на сході України». Програма була спрямована на купівлю, будівництво або реконструкцію приміщень з метою створення житла для переселен_ок. Обов'язковою умовою участі було фінансування щонайменше 30% вартості заходів із місцевого бюджету. Житло, яке органи влади купували або будували за такими програмами, ставало частиною тимчасового фонду, а мешкан_ки не могли його приватизувати. Участь у субвенції могли брати органи місцевого самоврядування з різних регіонів України. Наприклад, восени 2021 року Кабінет Міністрів [розподілив](#) нову субвенцію для придбання житла — 30 квартир — для переселен_ок у 6 областях: Донецькій, Житомирській, Івано-Франківській, Миколаївській, Одеській і Чернігівській.

Саме такі субвенції стали одними з основних фінансових інструментів, щоби поповнювати фонди тимчасового житла протягом останніх років. Наприклад, за даними Маріупольської міської ради, отриманими у відповідь на запит, створення фонду житла для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб у цьому місті переважно фінансувалося за програмою забезпечення житлом ВПО на умовах співфінансування 50/50 із державного та міського бюджетів. Протягом 2017–2022 років органи місцевого самоврядування у Маріуполі придбали 183 квартири для тимчасового проживання переселен_ок. У 2018 році вони реконструювали два окремі житлові будинки (39 квартир), а в 2021 році — ще два житлові приміщення (11 квартир), також на умовах співфінансування.

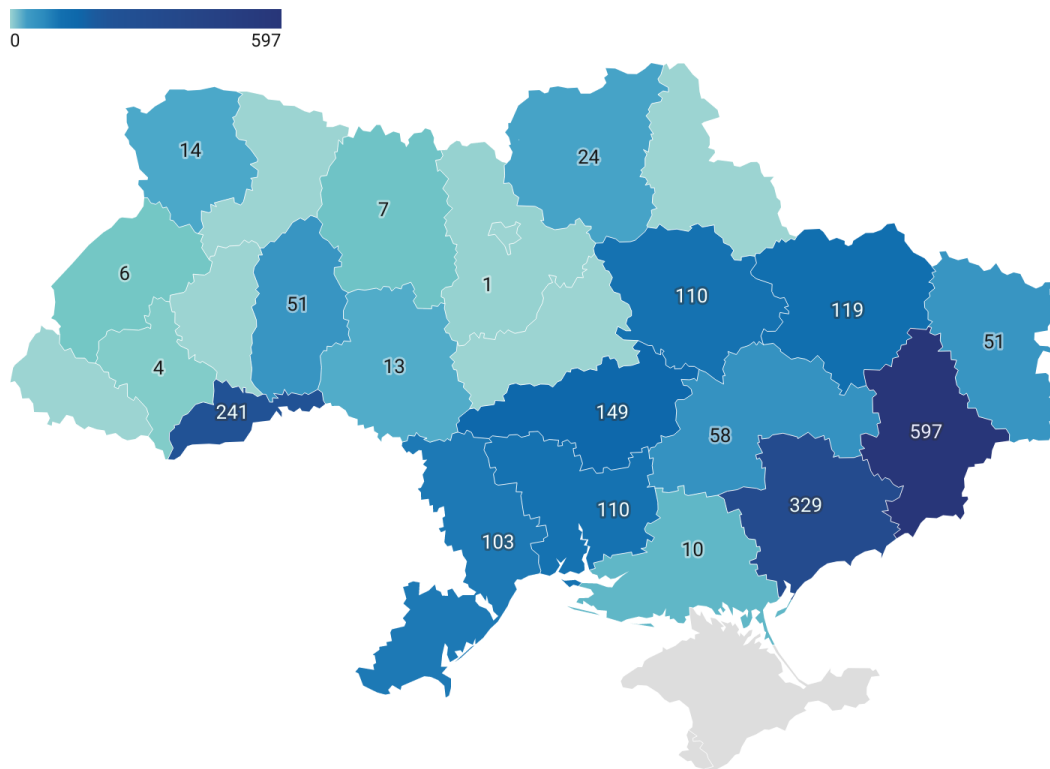
Додатковим способом фінансування тимчасового житла після 2014 року стала **фінансова допомога міжнародних організацій**. Наприклад, у 2021 році у Краматорську [відкрили](#) гуртожиток для переселен_ок, більшу частину коштів на який надав Європейський інвестиційний банк.

У фонд тимчасового житла також потрапили **контейнерні містечка**, які у 2014 році звели в 7 містах України — Харкові, Павлограді, Нікополі, Запоріжжі, Дніпрі, Кам'янському, Кривому Розі — за кошти німецького урядового агентства міжнародного розвитку GIZ. Попри те, що таке житло було розраховане на 3 роки, тисячі людей залишалися там і на початку 2022 року. Жодне з міст не змогло повністю забезпечити мешкан_ок іншим житлом. Крім того, деякі органи місцевого самоврядування заявляли, що їм не вистачає грошей навіть на утримання цих контейнерних містечок. Наприклад, у 2019 році у Павлограді мешкан_кам містечка [відмовилися](#) компенсувати з міського бюджету витрати на комунальні послуги, посиляючись на брак коштів.

Отже, тимчасове житло — це житло, що безоплатно надається людям, які не мають або втратили постійне житло. Отримати його можна **на 1 рік з можливістю продовжити контракт**. Розподіл житла залежить від доходу, і на тимчасове житло можуть претендувати лише малозабезпечені люди. Середньомісячний

сукупний дохід сім'ї повинен бути **нижчим за прожитковий мінімум і величину регіонального показника опосередкованої вартості оренди житла**. Після 2014 року фонд тимчасового житла існував переважно для потреб внутрішньо переміщених осіб. Однак і серед них розраховувати на тимчасове житло зазвичай могли лише переселен_ки з дуже низьким рівнем доходу.

Найвний житловий фонд для тимчасового проживання станом на 1 січня 2021 року



Київ вказано інформацію станом на 01.07.2020 (оскільки станом на 01.01.2021 не надано). Тернопільська та Одеська області вказано інформацію станом на 01.07.2019 (оскільки станом на 01.01.2020, 01.07.2020 та 01.01.2021 не надано).
Created with Datawrapper

За майже двадцять років існування тимчасове житло так і не запрацювало повноцінно, цей механізм не зміг забезпечити житлом усіх, хто могли його потребувати. Станом на січень 2021 року, за даними Міністерства розвитку громад і територій, в Україні було **1997** одиниць тимчасового житла, у них жили **3363** людини, з яких **1840** — ВПО. Найбільше тимчасового житла — **597 одиниць** — було в Донецькій області. Там також перебувало найбільше людей у черзі на отримання тимчасового житла: в середині 2021 року на обліку

стояло 1535 людей, з яких 1533 — переселен_ки. Другою за кількістю тимчасового житла була **Запорізька область**, де налічувалося 329 житлових приміщень. Водночас, наприклад, у **Київській області** була лише **1 квартира** для тимчасового проживання.

У більшості західних і центральних областей України фонд тимчасового житла не був сформований або був невеликим. Наприклад, у **Закарпатській, Рівненській, Тернопільській** у січні 2021-го не було приміщень тимчасового житла. У **Львівській** області їх було лише 6, в **Івано-Франківській** — 4, у **Вінницькій** — 13, у **Волинській** — 14. Водночас серед західних і центральних областей найбільше тимчасового житла — **241** одиниця — було в Чернівецькій області.

Станом на січень 2021 року було заплановано загалом **14** місцевих програм для купівлі або будівництва тимчасового житла у **9** областях, загальне фінансування яких мало скласти **51 мільйон 646 тисяч** гривень. У разі виконання цих програм фонд планували поповнити на **61** квартиру. Більшість фінансування планували отримати з державного бюджету.

Загалом кількість запланованих програм і фінансування тимчасового житла **зростала**. Станом на січень 2019 року органи місцевої влади планували реалізувати 5 програм у трьох областях: Львівській, Донецькій і Запорізькій. У липні 2020-го вже було заплановано 11 програм у 8 областях. Ймовірно, зростання кількості програм пов'язане з субвенцією з державного бюджету, яка допомагала створювати таке житло органам місцевого самоврядування. Попри це, фонд тимчасового житла розширювався повільно і протягом останніх трьох років збільшився лише на **115 одиниць**. Це може свідчити про невисоку спроможність органів місцевого самоврядування формувати таке житло та брак додаткових стимулів з боку національних органів влади.

У січні 2021 року у «черзі» на тимчасове житло, тобто на облік громадян_ок, які потребують надання житлового приміщення з фондів житла для тимчасового призначення, на всій території України стояли **4264** людини, з яких **2274** — ВПО. Проте ці цифри

могли не охоплювати всю реальну потребу в тимчасовому житлі через формальну невідповідність критеріям, складність процедур, непоінформованість чи брак віри у можливість отримання житла за допомогою цього інструменту.

Можливості

По-перше, разом із фондом соціального житла тимчасове житло в Україні є одним із **небагатьох способів державного забезпечення житлом**. Цей механізм дозволив гарантувати реалізацію права на житло для декількох тисяч людей на всій території України.

Особливо важливе те, що тимчасове житло стало можливістю не залишатися на вулиці для вразливих категорій населення, зокрема переселен_ок із низьким рівнем доходу, які не могли забезпечити себе житлом через ринкові механізми або через інші державні програми. Тобто тимчасове житло частково спрацювало як додаткова система соціальної підтримки для людей, які опинилися у складних життєвих ситуаціях.

По-друге, наявність субвенцій з державного бюджету та фінансування міжнародних організацій стала певним **стимулом для органів місцевого самоврядування** в Україні і дозволила їм розширити фонди тимчасового житла. Завдяки цьому органи місцевої влади також отримали досвід управління, утримання та створення житла на некомерційній основі.

Врешті, на відміну від інших державних програм, тимчасове житло спрямоване саме на **розширення фондів житла у комунальній власності**. У Постанові № 422 [зазначено](#), що тимчасове житло не можна приватизувати. Це є однією з головних переваг цього механізму, адже заборона на приватизацію такого житла дозволяє поступово накопичувати фонд у комунальній власності та посилювати спроможність суспільства реагувати на можливі житлові кризи.

Виклики

Передусім, як ми зазначали вище, **фонд тимчасового житла наповнювався повільно і не міг забезпечити житлом усіх людей, які цього потребували**. Крім того, система тимчасового житла передбачає, що певна кількість такого житла залишатиметься вакантною на випадок, наприклад, стихійного лиха чи аварії. Однак, за даними Мінрегіону, навіть в областях, де відносно великі фонди тимчасового житла, вільних приміщень майже не було станом на січень 2021 року. У Донецькій області їх було лише 11, а в Запорізькій — 9. Найбільше ж вакантного тимчасового житла (67 квартир і житлових приміщень) було в Харківській області. Можна припустити, що у багатьох випадках **тимчасове житло перетворювалося на постійне**, бо люди не могли скористатися іншими можливостями для реалізації права на житло. Це також опосередковано підтверджує велику потребу в такому житлі. Важливою характеристикою тимчасового житла мала би бути «терміновість», тобто можливість швидко отримати таке житло у разі надзвичайної ситуації. Проте через нестачу житла, зокрема вакантного, на практиці це було складно реалізувати.

По-друге, **процедура отримання тимчасового житла є складною та бюрократизованою**, а переселен_ки не завжди достатньо обізнані з можливостями отримати тимчасове житло. У Постановах [№ 422](#) і [№ 582](#) були зазначені основні вимоги до людей, які можуть претендувати на тимчасове житло. Для того, щоб зареєструватися на обліку, вони повинні були зібрати всі необхідні документи, зокрема підтвердити низький рівень доходів, відсутність іншого житла та належність до пріоритетних категорій (багатодітні сім'ї, люди з інвалідністю, вагітні, люди літнього віку). З 2019 року розподіл тимчасового житла відбувається за системою балів, яка також затверджена у новій [Постанові](#) № 495 від 29 квітня 2022 року. Однак щодо справедливості бальної системи існують застереження — наприклад, вона суттєво обмежує можливості одноосібних домогосподарств отримати тимчасове житло.

Оскільки тимчасове житло надають лише на рік з можливістю продовжити контракт, підтверджувати потребу в ньому потрібно щороку. Проте продовжити контракт дещо простіше, ніж укласти новий — наприклад, система балів уже не застосовується і потрібно лише підтвердити низький рівень доходів.

Крім цього, органи місцевого самоврядування також використовували власні системи розподілу тимчасового житла. Наприклад, у Маріуполі, за словами експерт_ок, житло з фондів тимчасового призначення першочергово надавалося «корисним для громади» переселен_кам, зокрема працівни_цям правоохоронних структур, військовим. Усі ці аспекти могли створювати додаткові перешкоди у доступі до навіть невеликої кількості тимчасового житла.

По-третє, органи місцевого самоврядування не мали достатньо спроможностей, аби формувати фонд тимчасового житла й управляти ним. Капітальні інвестиції у фонд неприбуткового житла потребують багато ресурсів. Для того, щоб такі механізми забезпечення житлом працювали повноцінно, потрібно поступово розширювати фонди протягом багатьох років. В умовах невеликої кількості стимулів від центрального уряду органи місцевого самоврядування в Україні не змогли впоратися з поставленими перед ними задачами. Навіть співфінансування тимчасового житла через субвенцію з державного бюджету для деяких громад було занадто дорогим, і вони неохоче брали участь у цій програмі.

Крім того, через наявні регіональні нерівності деякі громади мали менше можливостей скористатися субвенцією. Наприклад, новостворені громади не мали достатньо спроможностей і досвіду, щоби підготувати всі необхідні документи для участі та згодом адмініструвати субвенцію. Інколи представни_ці громад були недостатньо поінформовані про можливість отримати субвенцію для тимчасового житла. Ще одним недоліком субвенції були **обмежені терміни її використання.** Гроші потрібно було витратити протягом року, і це звужувало можливості для їх використання. Наприклад, громади частіше купували вже збудоване житло і рідше витрачали кошти на проведення капітальних ремонтів і

реконструкцій, адже для таких проєктів потрібно більше часу. Для невеликих громад, у яких будівництво житла не відбувається активно, **обмежені терміни використання субвенції були додатковою причиною не подаватися на неї.**

Отже, система тимчасового житла була занадто децентралізованою і майже повністю покладала вирішення загальнодержавних проблем на органи місцевої влади, ресурсів і спроможностей яких для цього виявилось недостатньо. Водночас навіть наявний механізм допомоги від центрального уряду у вигляді субвенції на тимчасове житло мав свої обмеження, і в умовах регіональних нерівностей не всі громади мали однакові можливості скористатися ним.

Наостанок, в Україні не було і досі немає цілісної законодавчої бази для регулювання й управління фондом житла тимчасового призначення. Частково тимчасове житло регулюється чинним Житловим кодексом. Деякі аспекти існування фонду тимчасового житла закріплені у підзаконних актах, а саме Постановах Кабінету Міністрів № 422 (чинна), № 582 (втратила чинність у 2022 році), новій [Постанові](#) № 495 про «Деякі заходи з формування фондів житла, призначеного для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб» (чинна), а також у Законі «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Механізм фінансування тимчасового житла через субвенцію закріплений у [Постанові](#) №769. Через те, що до 24 лютого діяло дві різні Постанови, які регулювали тимчасове житло, у деяких громадах існував неофіційний розподіл на «загальний» фонд тимчасового житла, який створювався ще за постановою № 422, і «фонд для ВПО», який створювався уже за постановою № 582.

Тимчасове житло частково дублює функції соціального житла, і загалом паралельне **існування двох фондів неприбуткового житла, які забезпечують потреби вразливих груп людей, створило непорозуміння та складнощі в їхньому адмініструванні.** Навіть у [комунікаціях профільного міністерства](#) і серед людей, які дотичні до управління тимчасовим житлом, іноді виникає плутанина, про який саме фонд ідеться, і часто все житло в комунальній власності просто називають «соціальним». Ймовірно, система тимчасового житла

здумувалася як тимчасова і повинна була зникнути після розв'язання соціальних проблем, на боротьбу з якими була спрямована. Такий підхід виявився двосічним мечем: з одного боку, він швидко створив умови для формування тимчасового житла, а з іншого боку, не забезпечив злагоджену і зрозумілу систему для розбудови та підтримки такого фонду.

Розділ 3 ● Кризове житло

В українському законодавстві терміну «кризове житло» не існує. В цій аналітичній записці ми використовуємо його на позначення житла, яке надається людині у випадку гострої нагальної необхідності терміном від 1 ночі до 6 місяців. Ця категорія потрібна нам для того, щоб описати систему екстреної підтримки людей, які не мають житла. Відповідниками терміну «кризове житло» в інших країнах є кризове розміщення (*crisis accommodation*), екстрене житло (*emergency housing*), притулок або шелтер (*shelter*).

Шелтери або притулки є першою сходинкою допомоги у підході «Сходинок перехідного житла»¹ (*Transitional Housing Progressions, Staircase of Transition*). Шелтери в цій системі — перший рівень допомоги людям, які не мають житла. [Шелтер](#) — безпечне крите житлове приміщення, засноване на засадах приватності та гідності.

У Великій Британії під поняттям «екстрене житло» ([emergency housing](#)) розуміють короткостроковий варіант житла, яке людина отримує, поки чекає на іншу допомогу. Екстреним житлом можуть бути квартири, хостели або готелі. В Австралії використовують термін «кризове розміщення» (*crisis accommodation*). Ним позначають низку спеціалізованих послуг для бездомних, людей, які ризикують втратити дах над головою, або для тих, хто переміг надзвичайну ситуацію. Таким житлом також можуть [скористатися](#) ті, хто рятується від домашнього насильства.

Особливістю кризового житла є те, що воно включене у систему соціального захисту. Адже людям, яким потрібне кризове житло, також може знадобитися психологічна, медична або юридична консультація. Така різностороння допомога необхідна для того, щоб у майбутньому ці люди могли продовжувати повноцінне самостійне життя поза кризовим житлом.

¹Busch-Geertsema, V. (2013). Housing First Europe: Final Report. *Bremen/Brussels: European Union Programme for Employment and Social Solidarity.*

Кризове житло орієнтоване на допомогу вразливим групам населення — наприклад, бездомним і людям, які зазнали насильства. У нашій роботі ми сфокусуємося на тому, як працює кризове житло для підтримки саме цих груп населення. Водночас ми усвідомлюємо, що кількість вразливих груп, яким потрібне кризове житло, є значно більшою, а дехто може належати до декількох груп одночасно і потребувати спеціальної допомоги.

3.1 ● Кризове житло для бездомних людей

Згідно з українським законодавством, бездомними особами вважаються ті люди, які перебувають у соціальному становищі бездомності, тобто не мають будь-якого житла, призначеного та придатного для проживання. Бездомні особи і безпритульні діти мають всі права та свободи, закріплені Конституцією і законами України (а отже, і право на житло).

Зкладами соціального захисту для бездомних людей, відповідно до [Закону України](#) «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей», є:

- **Будинки нічного перебування або нічліжні будинки.** Такі заклади передбачають розміщення на ніч бездомних людей, прийом до них не потребує попереднього медичного обстеження. Вони націлені на те, щоби зменшити кількість людей, які ночують на вулиці.
- **Центри реінтеграції бездомних осіб.** Основна відмінність від будинків нічного перебування полягає у тому, що в таких центрах можна знаходитися протягом дня. Основна функція цих закладів — надавати соціальні послуги. Головна мета — поступово повернути бездомну людину до самостійного та повноцінного життя. Саме тому працівники цих центрів можуть допомагати бездомним відновити втрачені документи чи оволодіти новими професійними навичками.
- **Соціальні готелі.** Проживання у таких закладах є платним, і до них приймають бездомних людей, які працюють або мають інше постійне легальне джерело доходу, якого при цьому недостатньо, щоб орендувати або придбати житло.

За урядовими даними, станом на 1 січня 2021 року до мережі закладів, що надають соціальні послуги бездомним особам, входили 45 закладів на 1765 місць, зокрема:

- 23 будинки (відділення) нічного перебування (з них 17 — комунальної і 6 — недержавної форми власності) на 896 місць;
- 16 центрів (відділень) реінтеграції бездомних осіб (з них 10 — комунальної і 6 — недержавної форми власності) на 709 місць;
- 6 відділень соціальних готелів (з них 4 — комунальної і 2 — недержавної форми власності) на 160 місць.

Заклади для бездомних людей створюють не лише місцеві органи влади, а й громадські та благодійні організації. Вони можуть працювати по-іншому, ніж комунальні установи. У цій записці ми не аналізуємо роботу недержавних притулків.

Бездомні люди можуть отримувати соціальні послуги — наприклад, доступ до кризового житла — **як платно, так і безкоштовно**.

Основними такими послугами є:

- **«надання притулку»** — ліжко-місце з комунально-побутовими послугами, а також необхідні речі (постільна білизна, засоби гігієни), харчування та інформаційна підтримка з питань соціального захисту;
- **«підтримане проживання»** — надання не тільки місця для проживання, а й можливостей для навчання та розвитку, інформаційної підтримки і допомоги у взаємодії з іншими фахівцями та службами.

Відповідно до [Закону України](#) «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей», для вирішення питання житла для бездомних осіб та осіб з групи ризику бездомності (куди, зокрема, належать мешкан_ки гуртожитків та особи, які не мають власного житла і проживають в орендованому) місцеві органи влади мають забезпечити розвиток житлового фонду соціального призначення.

У [Законі](#) «Про житловий фонд соціального призначення» виокремлені дві категорії закладів, у яких можуть тимчасово проживати бездомні люди, а саме:

- **спеціалізований будинок для бідних та безпритульних** — установа, яка має на меті повне забезпечення бідних і

безпритульних громадян_ок приміщеннями для проживання, їжею, базовою медичною, правовою, соціальною, психологічною та побутовою допомогою, а також допомогою щодо працевлаштування;

- **тимчасовий притулок для дорослих** — установа, яка має безоплатно забезпечувати громадян_ок без визначеного місця проживання тимчасовим житлом, їжею, а також грошовою, медичною, правовою, соціальною, психологічною та побутовою допомогою; такий заклад також має допомагати бездомним людям відновити документи і знайти роботу.

Окремі особливості має [надання кризового й тимчасового житла звільненим особам](#), які відбували покарання у вигляді позбавлення волі і не мають власного житла. Чинний [Житловий кодекс України](#) пропонує таким людям заселятись у соціальні гуртожитки та соціальні готелі або у центри соціальної адаптації, створені місцевими органами влади. Теоретично таке житло слід надавати звільненим особам до того, як вони зможуть самостійно орендувати, придбати житло або зможуть повернути житло, яке вони мали до ув'язнення. За урядовими даними, у 2020 році для звільнених осіб функціонували:

- 2 центри соціальної адаптації звільнених осіб (з них 1 — комунальної форми власності і 1 — недержавної форми власності) на 45 місць;
- 3 спеціальні будинки-інтернати (комунальної форми власності) на 217 місць;
- 5 відділень у будинках-інтернатах (комунальної форми власності) на 185 місць;
- 6 відділень у закладах для бездомних осіб (з них 3 — комунальної і 3 — недержавної форми власності) на 226 місць.

Серед 1,8 тисячі людей, звільнених з місць позбавлення волі у 2020 році, 137 людей потребували влаштування до центрів соціальної адаптації звільнених осіб і 274 людини — до закладів для бездомних осіб.

Можливості

Перш за все важливо, що в Україні **існує правова рамка для того, щоб надавати житло бездомним людям**. Так, відповідно до законодавства, бездомна людина має право самостійно звернутися до закладів, які надають послугу тимчасового притулку (тобто до нічліжних будинків), і отримати прихисток безоплатно, не надаючи додаткових документів у першу ніч перебування. Ця норма покликана спростити доступ до прихистку у ситуаціях, коли людина не має документів, що посвідчують особу, та медичних довідок, але їй потрібне місце для ночівлі. Також людина може бути направлена до такого закладу за результатами соціального патрулювання. Тобто, за умови коректного функціонування системи соціального захисту, соціальні робітни_ці та правоохоронці мають направляти людину, яка ночує на вулиці, у більш захищене місце ночівлі, щоб ніхто не залишався без даху над головою.

По-друге, передбачене надання не лише житла, а й інших видів допомоги. Так, деякі види закладів соціального захисту для бездомних осіб — наприклад, нічліжні будинки — повинні укладати з тими, хто у них проживає, регламентовані **договори про надання послуг**. Такий договір передбачає, що людина отримує не тільки кризове житло, а й **додаткові послуги**. Передбачається, що при зверненні працівни_ці нічліжного будинку мають заповнювати анкету за згодою клієнт_ки, ознайомлювати під підпис з умовами перебування у нічліжному будинку, за потреби направляти людину на відновлення документів і ставити на облік у Центр обліку бездомних осіб. Також медичні працівни_ці мають проводити медогляд. Відновлення документів та отримання медичної картки вважається необхідним для того, аби людина могла претендувати на довготривале розміщення в іншому типі кризового житла, наприклад, у соціальному готелі.

Врешті, система послуг для бездомних людей номінально є доволі диверсифікованою і передбачає різний набір інструментів для різних ситуацій та/або потреб. Так, окрім послуг, які надаються безоплатно, для бездомних людей передбачена

можливість звернутися по платну послугу проживання у соціальному готелі. Людина може сама оплачувати своє проживання у соціальному готелі, або ж це може робити інша фізична чи юридична особа — наприклад, громадська або благодійна організація, яка допомагає бездомним людям. Формат спонсорства покликаний допомогти бездомним людям, які не можуть самотійно оплачувати соціальний готель, отримати більш стале і тривале житло, ніж прихисток у будинку нічного перебування. Однак знайти організацію або активіст_ок, які готові допомогти з оплатою проживання, може бути складним завданням, доступним далеко не всім, хто цього потребує. Як можливості благодійних і громадських організацій та ініціатив, так і можливості соціальних готелів можуть бути вкрай обмеженими.

Виклики

Передусім, наявна інформація про кількість бездомних людей не дозволяє оцінити реальну потребу в житлі. За урядовими даними, протягом 2020 року на облік у центрах обліку бездомних осіб було взято 8057 людей, а послугу притулку отримали 9358 людей. Облік бездомних людей проводять органи місцевого самоврядування. Вони враховують лише тих людей, які самотійно зареєструвалися у центрах обліку бездомних осіб. Проте фактична кількість бездомних людей у великих українських містах може бути значно вищою. Наприклад, у Києві [за даними](#) КМДА у 2020 році на обліку стояли 3412 людей. Однак за словами громадських організацій, які працюють з бездомними людьми, їх кількість могла бути значно більшою і сягати десятки тисяч осіб.

По-друге, мережа закладів соціального захисту для бездомних осіб не покриває їхніх потреб у житлі. Наприклад, у Харківській області у 2020 році на обліку стояла 1941 бездомна людина, тоді як для них було доступно лише 96 місць (з них 48 — у будинках нічного перебування, 24 — у центрах реінтеграції та 24 — у соціальних готелях). Деякі міста взагалі не мали таких закладів або мали один чи кілька, у тому числі за межами міста або на околицях, куди бездомним людям складно або взагалі неможливо дістатися

самостійно. Навіть у тих містах, де заклади для бездомних людей працювали, доступ до них був обмеженим. Так, у Києві є лише один муніципальний Будинок соціального піклування, який може прийняти лише 150 людей на платній основі. Попри те, що формально система забезпечення житлом бездомних людей є диверсифікованою та передбачає різні підходи для різних ситуацій, таких закладів недостатньо.

По-третє, доступ бездомних людей до частини закладів є ускладненим. До центрів реінтеграції, наприклад, пускають тільки за наявності медичної картки. Номінально, якщо людина не має виписки з медичної карти, працівники цього центру мають направити до амбулаторії чи поліклініки. Проте на практиці так відбувалося не завжди. Фактично, люди без медичних карток часто не можуть отримати кризове житло.

Додатковою складністю є те, що самі бездомні люди можуть не знати заздалегідь, чи заклад, до якого вони звертаються, є «нічліжним будинком» чи «центром реінтеграції», і відповідно, чи потрібна медична довідка. Втім, благодійні та громадські організації, які надають допомогу бездомним людям, часто намагаються спростити цей процес і допомогти бездомним людям отримати кризове житло. Крім того, **до муніципальних і комунальних закладів не приймають людей у стані алкогольного та/або наркотичного сп'яніння**, а також з наявними ознаками захворювання.

Відповідно до законодавства, заклади соціального захисту для бездомних осіб мають взаємодіяти з іншими підрозділами (наприклад, закладами охорони здоров'я) у разі звернення до них людей з інвалідністю чи людей літнього віку. Якщо медичний огляд виявляє, що людина має серйозні захворювання (наприклад, туберкульоз, СНІД, онкологічні захворювання чи психічні розлади), **заклади соціального захисту мають перенаправляти її до закладів охорони здоров'я.** Оскільки велика кількість бездомних мають хронічні захворювання, деякі громади намагалися оформити їх на постійних догляд у лікарні, диспансери або будинки для осіб з інвалідністю. Це, з одного боку, дозволяє бездомним людям

отримати необхідну медичну допомогу та догляд. З іншого боку, такий підхід не сприяє розв'язанню питання доступу до житла і може маскувати проблему бездомності. Інколи бездомні люди отримують неналежне лікування чи зазнають дискримінації. Врешті, після завершення базового лікування людей можуть не направити до центру реінтеграції, а повернути на вулицю.

Термін перебування у кризовому житлі був і залишається обмеженим. Хоча формально такі обмеження не визначені, в окремих закладах можна залишатися не більше ніж 24 або 30 діб поспіль. Протягом цього часу бездомним людям рідко вдається знайти постійне житло, і врешті вони можуть знову залишитися без даху над головою.

Відповідно до підходу до надання притулку як послуги, бездомна людина («клієнт») підписує договір про надання послуг, який має визначений термін, але може бути припинений достроково (наприклад, у разі відмови від отримання соціальної послуги, направлення до інших закладів або установ постійного перебування чи порушення «клієнтом» правил внутрішнього розпорядку). Припинення надання послуг центром реінтеграції бездомних осіб номінально має завершуватись при повній реінтеграції «клієнта», тобто після повернення до самостійного повноцінного життя або отримання ним чи нею житла. Граничний термін перебування «клієнта» у соціальному готелі [встановлюється](#) відповідно до укладеної між адміністрацією закладу та «клієнтом» угоди в кожному випадку індивідуально, враховуючи рекомендації фахів_чині із соціальної роботи (соціально_ї працівни_ці) центру реінтеграції, як_а надає направлення.

Фактично, однак, бездомні люди перебувають у ситуації крайньої вразливості й не мають можливості захищати і відстоювати свої права у ситуаціях, коли баланс влади, ресурсів та інформації схилений не на їхню користь. В умовах недофінансування і низької оплати праці у соціальній сфері права бездомних людей можуть порушуватися, а допомога — не надаватися або надаватися неналежно, не в повному обсязі, а тим паче не закінчуватися

поверненням до самостійного повноцінного життя або отриманням житла.

Наостанок, наявна система забезпечення житлом бездомних людей не є достатньо інтегрованою з іншими механізмами забезпечення права на житло, а саме з системами соціального і тимчасового житла. Формально бездомні люди можуть претендувати на соціальне або тимчасове житло. Проте через недостатню наповненість таких фондів і бюрократичні процедури (наприклад, збір документів, щоби підтвердити низький рівень доходів) бездомні люди не мають доступу до такого житла. Фактично вони можуть розраховувати лише на кризове житло, тому кризові рішення часто стають для них постійними.

3.2 ● Кризове житло для людей, які зазнали гендерно зумовленого насильства

У нормативно-правових документах притулки, кризові кімнати, денні центри соціально-психологічної допомоги, спеціалізовані служби первинного соціально-психологічного консультування, мобільні бригади та інші заклади й установи визначаються як спеціалізовані служби підтримки для осіб, постраждалих від домашнього насильства та насильства за ознакою статі. У цій аналітичній записці ми звертаємо увагу на роботу притулків і кризових кімнат, адже саме вони надають людям короткострокове житло.

Згідно з [Постановою № 655](#), **притулок для осіб, які постраждали від домашнього насильства та/або насильства за ознакою статі**, — це спеціалізована служба підтримки осіб, які постраждали від домашнього насильства та/або насильства за ознакою статі.

Кризова кімната — спеціально обладнане приміщення при [денному центрі](#) для короткострокового проживання людей, які постраждали від насильства. На відміну від притулків, кризові кімнати не є окремими структурами, а діють при денних центрах соціально-психологічної допомоги.

Жити у притулку можна протягом 3 місяців з можливістю продовжити цей термін до пів року. У кризовій кімнаті людина може жити 10 днів з можливістю продовження до 20 днів. Однак іноді цього часу недостатньо, щоб вирішити проблему, і люди змушені залишатися в притулках або кризових кімнатах довше. Навіть після того, як офіційний строк перебування у притулку завершиться, людині може бути потрібне окреме від кривдника житло.

Децентралізованість системи створення служб допомоги тим, хто зазнав гендерно зумовленого насильства, вплинула на кількість притулків і кризових кімнат у різних містах. Станом на липень 2022 року в Україні [працювали](#) 40 притулків і 33 кризові кімнати. При цьому в одній області могло бути кілька притулків, а в іншій —

жодного. Наприклад, у Запорізькій області не було жодного притулку, тоді як у Львівській — 4. Схожа ситуація і з кризовими кімнатами: 6 — у Хмельницькій області, 0 — у Харківській, наприклад.

Основні документи, якими регламентується діяльність притулків і кризових кімнат в Україні, — це [Закон України](#) «Про запобігання та протидію домашньому насильству», [Закон України](#) «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», [Закон України](#) «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми, молоддю», [Типове положення](#) про притулок для осіб, які постраждали від домашнього насильства та/або насильства за ознакою статі, [Типове положення](#) про спеціалізовану службу первинного соціально-психологічного консультування осіб, які постраждали від домашнього насильства та/або насильства за ознакою статі.

Типове положення визначає, як людина, яка зазнала насильства, може потрапити у притулок. Для цього потрібно отримати направлення від органів місцевої влади, Національної поліції, мобільної бригади соціально-психологічної допомоги або Центру соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді. Потрібно також підготувати особисту заяву для зарахування у притулок і, за наявності, копію документів, що посвідчують особу. Неповнолітні можуть жити у притулку разом з матір'ю, батьком або опікуном, а також якщо їм ще не виповнилося 18, але вони перебувають у зареєстрованому шлюбі. Після того, як людина підготувала заяву про зарахування у притулок, органи місцевої влади повинні ухвалити рішення протягом трьох робочих днів. Протягом цього часу людина вже може знаходитися у притулку. Жити у притулку можна безкоштовно, однак у Типовому положенні зазначено, що притулок може надавати платні соціальні послуги.

Відповідальність за створення притулків лежить на органах місцевої влади. Інші суб'єкти — підприємства, установи, громадські та міжнародні організації, фізичні особи — можуть долучатися до створення й утримання притулків на засадах державно-приватного партнерства. Зокрема, в Україні деякі притулки створюють громадські організації. Система їхнього фінансування, управління та

внутрішньої організації відрізняється від закладів, які створюють органи місцевої влади. Однак у цій аналітичній записці ми зосереджуємося на тому, як працюють **державні** заклади.

У 2021 році Кабінет Міністрів України прийняв [Постанову](#) № 398 про надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на створення спеціальної мережі служб підтримки для тих, хто зазнали насильства. Головним розпорядником і відповідальним за виконання програми визначене Міністерство соціальної політики. Субвенція була спрямована на реконструкцію, ремонт наявних приміщень, придбання необхідних предметів, обладнання й автомобілів (для утворення мобільних бригад соціально-психологічної допомоги). При ухваленні рішення щодо надання субвенції слід враховувати дані про кількість населення, кількість звернень і кількість уже наявних ліжок-місць — що мало би враховувати потребу в притулках і розподіляти кошти туди, де вона є найбільшою.

Війна Росії проти України привернула увагу міжнародних організацій до зростання кількості випадків гендерно обумовленого насильства. Так, з 2020 року в Україні діє [проект](#) Фонду народонаселення ООН «Міста і громади, вільні від домашнього насильства», у якому беруть участь 30 міст. У рамках проекту проводяться навчальні заходи для місцевих експерт_ок, надається підтримка для створення та розбудови притулків, денних центрів, кризових кімнат. За сприяння Фонду станом на квітень 2021 року було створено 11 притулків. На початку 2022 року діяльність проекту була спрямована вже більше на нематеріальну підтримку притулків і кризових кімнат. Це пов'язано зі збільшенням ролі органів місцевої влади, які почали фінансувати відкриття й утримання притулків з бюджетних коштів.

Можливості

Перш за все, важливо, що існують **різні форми допомоги людям, які зазнали насильства: кризові кімнати, притулки, денні центри соціально-психологічної допомоги, мобільні бригади**. Різні типи

допомоги дають можливість охопити різні запити. Наприклад, мобільні бригади можуть працювати в місцях, де люди не можуть отримати допомогу від притулку.

По-друге, **спостерігається позитивна динаміка ухвалення рішень, які стосуються протидії та запобігання насильству**. Так, у 2018 році починає діяти Закон «Про запобігання та протидію домашньому насильству». У 2021-му запрацювала державна субвенція на створення мережі спеціалізованих служб підтримки, а також була затверджена Державна соціальна програма запобігання та протидії домашньому насильству та/або насильству за ознакою статі до 2025 року. У 2022 році Україна ратифікувала Конвенцію Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами (відому також як Стамбульська конвенція).

Крім цього, в Україні є зацікавлені **актори громадянського суспільства, які працюють у сфері протидії насильству**. Наявність інших агентів, окрім держави, розширює бачення проблем у сфері запобігання та протидії гендерно обумовленому насильству та сприяє пошуку рішень. Існує також низка прикладів успішних громадських ініціатив, які домоглися від місцевих органів влади відкриття притулку у місті. Таким чином, громадянське суспільство, використовуючи інструменти суспільного тиску або взаємодії, може впливати на заходи щодо протидії гендерно обумовленому насильству.

Виклики

По-перше, **кількість притулків для тих, хто зазнав гендерно обумовленого насильства, все ще не є достатньою**. [Рада Європи](#) рекомендує мати один кризовий центр для жінок, які зазнали зґвалтування, на 200 000 жінок; один консультаційний центр на 50 000 жінок. Кількість [наявних закладів](#) допомоги (40 притулків і 33 кризові кімнати) менша, ніж ці рекомендації. Отже, скоріш за все, значна частина людей, які потребують допомоги, її не отримують.

Особливою проблемою є доступ до притулків жінок, які проживають у сільській місцевості. Брак чи мала кількість притулків у селах, з одного боку, пояснюється невеликою кількістю населення. Крім того, забезпечити анонімність розташування будівлі у селі складно. Водночас жінкам у сільській місцевості потрібно докладати більше зусиль, щоб дістатися до притулку у місті, адже для цього потрібні додаткові час і гроші. Це може стати перепорою, адже економічне насильство часто є частиною домашнього насильства.

По-друге, **велика частка відповідальності за кризове житло для людей, які зазнали насильства, покладається на місцеві органи влади.** Це робить систему підтримки вразливою, якщо місцеві органи влади не зацікавлені або не мають ресурсів відкривати й утримувати такі заклади. Це призводить до дисбалансу між наявними притулками та потребою у них. Державна субсидія спрямована на те, щоб розв'язати цю проблему, але отримати та використати її неможливо без ініціативи з боку місцевих органів влади.

Наслідком децентралізованості є також брак даних про якість допомоги у муніципальних притулках. За оцінками громадського сектору, вона не завжди надається належним чином та іноді використовує суперечливі підходи. Брак системи моніторингу й оцінки ускладнює можливість аналізу і перегляду політик.

Існує потреба у стандартизації вимог чи рекомендацій щодо облаштування притулків. Наприклад, частина з них можуть мати різний захист, зокрема наявність або брак камер зовнішнього спостереження. Є випадки, коли адреса розташування притулків була у публічному доступі, що наражало на небезпеку всіх, хто отримував там допомогу.

По-третє, **існує низка проблем, пов'язаних із доступністю наявних притулків.** Одна з них полягає у тому, що люди з певними захворюваннями й у стані алкогольного/наркотичного сп'яніння не можуть перебувати у притулку. Люди, які є вразливими за декількома ознаками, можуть мати обмежений доступ до допомоги. Зокрема це стосується жінок, які живуть з наркозалежністю. Оскільки вони не можуть жити у притулку, їх повинні направляти в

інші заклади. Проте люди, які зазнали домашнього насильства, потребують спеціальної експертної підтримки. Таким чином, жінки, які живуть з наркозалежністю, можуть бути виключені з загальної системи допомоги. Саме тому варто розробляти чутливі рішення, які допоможуть врахувати такі ситуації та надати якісну підтримку різним категоріям людей.

Крім того, жінки можуть перебувати у притулку разом з дітьми, проте не можуть залишити дитину у ньому без власного нагляду. Для того, щоб ходити на роботу, жінкам потрібно залишати дітей із кимось. Брак цієї можливості може перешкоджати працевлаштуванню жінок.

У більшості міст отримати допомогу в муніципальних притулках можуть лише люди, які там зареєстровані. Зважаючи на те, що доволі значна частка населення в Україні не живе за місцем реєстрації, це унеможливорює доступ до допомоги для них.

ЛГБТКІ+ люди можуть зазнавати домашнього насильства через сексуальну орієнтацію чи гендерну ідентичність. Брак притулків для них у межах державної системи соціального захисту збільшує незахищеність ЛГБТК+ людей.

Враховуючи непропорційність випадків насильства щодо жінок і чоловіків, позитивні дії щодо жінок (створення притулків, орієнтованих на жінок) є виправданим. Оскільки, хоч і не такі чисельні, випадки насильства щодо чоловіків теж є, потреба у прихистку для них у подальшому теж може потребувати уваги.

● ВИСНОВКИ

Протягом останніх тридцяти років житлова політика в Україні була спрямована на розширення інституту приватної власності. Внаслідок цього механізми соціального, тимчасового і кризового житла були розвинені слабо і не були пріоритетом державних політик. Системи забезпечення різними типами такого житла працюють окремо одна від одної, а єдиної стратегії їхнього розвитку не існує.

Відповідальність за державне забезпечення житлом в Україні поділена між різними органами влади різних рівнів. Міністерство розвитку громад і територій, що формує та реалізує державну житлову політику в Україні, є основним із них. Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву виконує національні (й, у частині випадків, місцеві) програми забезпечення житлом, зокрема надає пільгове кредитування. Водночас фонди житла соціального і тимчасового призначення, а також різні типи кризового житла поповнюють і адмініструють органи місцевого самоврядування, які можуть також впроваджувати власні житлові програми. Субвенції для будівництва або придбання житла до фонду тимчасового призначення для внутрішньо переміщених осіб адмініструє Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, цей орган також частково опікується питаннями житла для внутрішньо переміщених осіб. Питаннями бездомності та гендерно зумовленого насильства в Україні опікується Міністерство соціальної політики. Безпосередньо з притулками, а також соціальним і тимчасовим житлом працюють підрозділи органів самоврядування на місцевому рівні.

З середини 2000-х років в Україні формально діють фонди тимчасового та соціального житла. Обидва інструменти повинні надавати підтримку людям у складних життєвих обставинах і гарантувати право на житло тим, хто не може самостійно придбати або орендувати житло. Наявність таких фондів є важливим кроком, адже вони засвідчують потребу суспільства у неприбутковому житлі. Проте **паралельне існування двох фондів зі схожими функціями та завданнями створює нові виклики і непорозуміння в житловій політиці.** Тимчасове житло частково дублює функції соціального. Ці

два поняття плутають навіть ті, хто відповідає за їхній розвиток. У випадку тимчасового житла брак цілісної законодавчої бази вказує на «тимчасовість» самого механізму. Ймовірно, система тимчасового житла мала зникнути після розв'язання соціальних проблем, на боротьбу з якими вона була спрямована. Такий підхід, з одного боку, дозволив швидко створити передумови для формування тимчасового житла, а з іншого боку, не забезпечив злагождену і зрозумілу систему для розбудови й утримання такого фонду. Врешті — попри можливі сподівання — проблеми, поява яких зумовила потребу у тимчасовому житлі, не зникли, а навпаки, кількість цих проблем збільшується. Тимчасове житло — і як механізм житлового забезпечення, і як саме житло — фактично стало безстроковим.

Адміністрування соціального і тимчасового житла й облік потреби у ньому були і залишаються фрагментованими та неефективними. Згідно з українським законодавством, якщо людина не має житла у власності і не може орендувати його самостійно, саме держава має забезпечити її потребу в житлі. У чинному Житловому кодексі України, який прийняли ще за часів СРСР, досі існує норма щодо ведення «квартирної черги», тобто обліку громадян_ок, які потребують поліпшення житлових умов. Попри те, що сам облік вже деякий час не ведеться централізовано, він досі залишається механізмом, за яким люди можуть безоплатно отримати житло в користування від держави. У рамках процедури масової безоплатної приватизації за декілька років це житло можна приватизувати. Відповідно, публічний фонд житла з часом переходить у приватні руки. Крім «загальної» квартирної черги, з появою тимчасового житла з'явився окремий облік людей, яким воно потрібне, а ухвалення закону про соціальне житло закріпило існування ще однієї «черги». Ті самі люди можуть стояти одночасно на всіх трьох обліках. Це створює додаткове навантаження на органи місцевої влади й ускладнює оцінку потреби в соціальному і тимчасовому житлі.

Станом на 1 січня 2021 року в Україні на соціальному квартирному обліку перебували всього 7623 людини, в обліку на тимчасове житло

— 4264 людини, з яких 2274 — ВПО. Ця цифра, ймовірно, є значно меншою за реальну потребу. Процес взяття на облік може бути ресурсозатратним, до того ж необхідним є щорічне підтвердження права претендувати на соціальне або тимчасове житло. Встановлені критерії, процес обліку, а також низька ймовірність отримати житло призводять до того, що частина людей, яким потрібна допомога, не стоять на обліку. Деякі громади взагалі ігнорують цю потребу і не ведуть обліку людей, яким потрібне соціальне житло.

Забезпечення соціальним і тимчасовим житлом є досить децентралізованим, тобто саме органи місцевої влади відповідають за те, щоб наповнювати й утримувати такі фонди. З одного боку, такий підхід надає можливість місцевим органам влади самостійно оцінювати потребу в такому житлі та розвивати його. З іншого боку, вони часто не мають спроможності утримувати і фінансувати такі фонди самостійно. Значна децентралізованість управління соціальним і тимчасовим житлом виявилася тягарем для органів місцевого самоврядування. Відповідно, частина житла може перебувати у непридатному для життя стані. Крім цього, прозорість і підзвітність управління муніципальним житлом не є достатньою. Попри те, що існує механізм громадського нагляду за розподілом житла, управління не передбачає спеціальних процедур громадянської участі. Такими механізмами могли би стати наглядові чи громадські ради або «профспілки» мешкан_ок, які представляли би їхні інтереси.

Загалом стабільних інвестицій у фонди соціального і тимчасового житла на національному рівні не вистачало. Саме тому кількість житла у цих фондах була невисокою. Громади змушені були приймати програми з мінімальною результативністю, шукати короткострокову допомогу від іноземних донорів, закривати прогалини в одному фонді за рахунок іншого.

Протягом останніх декількох років фінансування для поповнення фондів тимчасового житла з державного бюджету виділялося через цільову субвенцію органам місцевого самоврядування. Це стало одним із основних механізмів розширення фонду. Проте він також мав свої обмеження, адже в умовах регіональних нерівностей не всі

громади мали однакові можливості, щоби скористатися субвенцією. При цьому централізованого державного фінансування для створення соціального житла протягом останніх років взагалі не виділялося.

Як результат, розмір фондів соціального і тимчасового житла був невеликим. Так, станом на 1 січня 2021 року в Україні всього було 1098 одиниць соціального житла і 1997 одиниць тимчасового житла. На жаль, значна частка такого житла з початком повномасштабної війни опинилася на тимчасово окупованих територіях. Наприклад, найбільша кількість тимчасового житла в Україні знаходилася у Донецькій і Запорізькій областях, а Маріуполь був одним із міст-лідерів у наповненні фондів тимчасового житла з 2014 року.

Маргіналізація соціального і тимчасового житла була закладена в системі, яку пропонує чинне законодавство. Таке житло призначене виключно для «соціально незахищених категорій» (куди згодом фактично ввійшли і внутрішньо переміщені особи), частині з яких також потрібні соціальні послуги. Наявне соціальне і тимчасове житло іноді перебуває в поганому стані або не має спільних просторів чи окремих кімнат для всіх мешкан_ок. Питання інтеграції людей, які живуть у такому житлі, в спільноту також часто залишаються проігнорованими. Як на національному, так і на місцевому рівні люди, які претендують на соціальне і тимчасове житло, розглядаються як «проблема», яку потрібно «вирішити», — на противагу іншим людям, які мають можливість орендувати або купити житло за власні кошти.

В Україні також існує житло, яке ми називаємо «кризовим» — попри те, що такого терміна офіційно в українському законодавстві немає. Його основною ціллю є надання короткострокового притулку і підтримки людям в екстрених ситуаціях. Для того, щоб досягати цієї мети, кризове житло повинне бути інтегрованим з іншими системами державного забезпечення житлом — наприклад, із системою соціального і тимчасового житла. Після того, як час проживання у кризовому житлі закінчується, людині може знадобитися інше, довгострокове житло. Проте в Україні такий перехід зазвичай не відбувався. Серед причин можна

виокремити фрагментованість житлової політики, розпорошеність відповідальності за різне житло між різними органами влади, а також нестачу фондів соціального і тимчасового житла.

Як і з фондами соціального і тимчасового житла, відповідальність за «кризове» житло лежить на органах місцевої влади. У випадку з притулками для людей, які постраждали від домашнього насильства, завдяки [субвенції](#) з державного бюджету та підтримці міжнародних організацій протягом останніх років цю систему вдалося розвинути і покращити. Однак кількість таких притулків все ще є недостатньою і не дозволяє повністю задовольнити потребу у них. Так, у липні 2022 року в Україні налічувалося 40 притулків і 33 кризові кімнати. Водночас система притулків для бездомних людей не має належного розвитку, а проблема бездомності не отримує достатньо уваги місцевих і національних органів влади. Протягом 2020 року на всій території України на обліку стояли 8057 бездомних людей, тоді як у різних типах закладів для них було передбачено всього 1765 місць. При цьому реальна кількість бездомних людей, за оцінками волонтер_ок і громадських організацій, може бути значно вищою.

Загалом, державна система забезпечення житлом в Україні включає у себе інструменти, що мали б гарантувати право на житло людям, які з різних причин не можуть реалізувати цю потребу через ринкові механізми. Теоретично цей підхід передбачає систему сходинок, за якою, наприклад, бездомна людина спочатку отримує «кризове» житло, тобто місце у притулку, а згодом зможе отримати тимчасове або (пізніше) соціальне житло, в якому вона житиме, доки не зможе орендувати або придбати житло самостійно. Проте зазвичай перехід з одного типу житла в інше не відбувається, бо різні механізми працюють недостатньо злагоджено, є неузгодженими між собою або слабо розвиненими.

Описана система соціального, а також кризового і тимчасового житла в Україні на сьогодні відповідає тому, що Джим Кемені у своїй класифікації називає **дуальною моделлю**. Саме з цього випливають деякі з недоліків, які ми описали вище. Основні ознаки цієї системи такі:

- фондом володіють та управляють органи державної або місцевої влади;
- формування фонду відбувається за залишковим принципом;
- фонд існує для задоволення потреб малозабезпечених людей, і розподіл житла залежить від доходу;
- для того, щоб отримати житло, потрібно пройти складну бюрократичну процедуру.

Через те, що люди схильні менше підтримувати державні програми, продуктами яких вони самі не можуть скористатися, соціальне житло у дуальних системах часто недофінансоване і тому перебуває в поганому стані. Відповідно, ставлення до мешкан_ок соціального житла патерналістське, їх сприймають як людей, які не можуть собі допомогти і потребують опіки.

На противагу такій системі Кемені² виокремлює так звану **інтегровану модель**, і саме її він називає більш ефективною. Засади такої системи могли би стати теоретичним підґрунтям для оновлення житлової політики в Україні. Серед основних ознак такої інтегрованої моделі можна виокремити те, що:

- фондом володіють та управляють як державні або муніципальні компанії, так і приватні власники (житлові кооперативи, асоціації, неприбуткові організації), які створюють соціальне житло на некомерційній основі;
- на житло можуть претендувати широкі групи людей, не лише найбільш вразливі;
- через те, що на таке житло можуть розраховувати широкі групи людей, процедура отримання є спрощеною, а маргіналізації такого житла вдається уникнути;

²Kemeny, J. (2006). Corporatism and Housing Regimes. *Housing, Theory and Society*, 23(1), 1–18

- оскільки соціальне житло інтегроване у житловий сектор, воно «конкурує» на ринку з іншими типами орендованого житла і, відповідно, опосередковано впливає на вартість і встановлює бажані стандарти оренди у прибутковому секторі.

Безумовно, варто виокремлювати короткострокові та довгострокові цілі розвитку соціального житла в Україні. На сьогодні, в умовах війни і житлової кризи, основним завданням є гарантувати реалізацію права на житло для найбільш вразливих груп людей. Першим пріоритетом є надати житло всім, хто втратив його внаслідок війни і не можуть самостійно забезпечити себе іншим житлом. Для цього варто розширювати фонд соціального житла у суспільній власності та розбудовувати ефективну і злагоджену систему управління ним. Така система, з одного боку, надаватиме органам місцевого самоврядування достатньо можливостей і повноважень для управління таким житлом, а з іншого боку, гарантуватиме стабільну фінансову підтримку на розвиток соціального житла від центрального уряду. В майбутньому доступ до соціального житла варто розширювати, а також створювати умови для залучення недержавних акторів до будівництва й утримання такого житла.

● Пропозиції

1. Об'єднати фонди соціального і тимчасового житла та створити єдиний фонд соціального житла у публічній власності.
2. Створити Єдиний державний реєстр громадян, які потребують поліпшення житлових умов, замість низки окремих обліків і «черг».
3. Переглянути критерії та процедури надання соціального і тимчасового житла, щоб вони не виключали нікого з тих, хто реально потребує допомоги з житлом. Варто відмовитися від практики, коли люди мають самостійно збирати довідки про інформацію, яку можна було б отримати шляхом інтеграції державних реєстрів, доступу до них чи міжвідомчої взаємодії. Водночас, щоб це було можливим, органи обліку повинні мати достатньо ресурсів для найму такої кількості людей, яка є необхідною для прийому й опрацювання всіх заяв.
4. Удосконалити систему управління соціальним житлом на місцевому рівні, зокрема через створення для цього окремих комунальних установ, підвищення кваліфікації, створення можливостей для міжнародного обміну досвідом і поширення найкращих практик.
5. Підвищити прозорість, партисипативність і підзвітність системи управління соціальним житлом не лише на етапі розподілу житла, а й на етапі управління, зокрема через створення наглядових рад і «профспілок» мешкан_ок соціального житла.
6. Прийняти державну програму розвитку соціального житла і збільшити державну підтримку громад, щоб вони могли ефективно наповнювати фонд соціального житла й управляти ним. Зокрема, необхідно надавати фінансування для розвитку соціального житла, у тому числі через механізм субсидій.
7. Створити Єдиний державний реєстр соціального житла, який міститиме дані про все наявне соціальне житло в Україні.
8. Розглянути питання доречності визначення/створення єдиного державного органу, який буде опікуватися соціальним

житлом на національному рівні, зокрема адмініструватиме державне фінансування, збиратиме та публікуватиме дані про потребу та кількість житла. Серед варіантів можна розглянути перепрофілювання й оновлення під ці функції Державного фонду сприяння молодіжному житловому будівництву або утворення окремого Міністерства житлової політики (до сфери управління якого можуть також відійти питання житлово-комунального господарства).

9. Розробити і прийняти нову Концепцію державної житлової політики в Україні, а на її основі оновити інше житлове законодавство. Серед іншого, [НОВА ЖИТЛОВА ПОЛІТИКА](#) має приділяти увагу системі державного забезпечення житлом для тих, хто не може задовольнити свою потребу у житлі на ринкових умовах, без права приватизації отриманого від держави житла. Потребу в соціальному житлі слід розглядати не як тимчасову проблему, яку можна буде розв'язати у майбутньому, а як постійну і невід'ємну частину системи забезпечення житлом в Україні. Крім цього, житлова політика має також адресувати проблему бездомності і включати заходи, спрямовані на зменшення і запобігання бездомності.
10. Розробити концепцію розвитку системи кризового житла на випадок надзвичайних ситуацій і природних катаклізмів, що має бути інтегрованою з іншими типами житла для надання людям, які цього потребують, усієї необхідної підтримки та можливості переходу від короткострокового до доступного і гідного довгострокового житла.
11. Розвивати систему моніторингу, оцінювання та методичної підтримки закладів прихистку і кризового житла, зокрема для збору даних, поширення найкращого досвіду, міжнародного обміну досвідом, підвищення кваліфікації.
12. Підвищити інклюзивність державної допомоги для людей, які потребують кризового житла, зокрема через перегляд наявних правил і процедур, а також надання державної підтримки та фінансування для громадських організацій, які надають допомогу і притулок окремим соціальним категоріям.

13. Надавати громадам підтримку, зокрема фінансову, для розбудови і розвитку системи допомоги та кризового житла для бездомних людей, зокрема через механізм субсидій.
14. Продовжити і посилити державну підтримку громад, спрямовану на створення системи кризового житла для людей, які зазнали гендерно зумовленого насильства, зокрема через механізм субсидій.