

Житлова політика на місцевому рівні: сучасний стан, виклики та можливості

Аналітична записка

Авторка: Лоріна Федорова

Керівниця проєкту: Анастасія Боброва

Редакторка: Анастасія Боброва

Рецензент: 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.

Ми висловлюємо подяку представникам і представницям неурядових організацій, зокрема проєкту «Кохати», благодійній організації «Комітет медичної допомоги в Закарпатті» та громадській організації «Нова житлова політика», а також усім представницям і представникам місцевих органів влади за участь в експертних інтерв'ю у рамках цього дослідження, за їхній час, досвід і роботу у сфері житлової політики.

Дослідження проведено у рамках [Українського урбаністичного форуму 2023: «Спільний дім»](#) за підтримки [Фонду ім. Гайнріха Бьолля](#), Бюро Київ — Україна.

У цьому звіті ми використовуємо іменник з відділеним «_» гендерованим закінченням для позначення особи, гендер як_ої невідомий чи не має значення в нинішньому контексті, чи групи осіб різного гендеру, 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, з метою урівноваження цього перекося, тут і надалі використовуємо таку форму для позначення сукупності різних людей чи людини, гендер як_ої невідомий.

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/>

Липень–жовтень 2023

Зміст

● Вступ.....	4
Розділ 1 ● Відповідь на житлову кризу	7
● Роль органів місцевого самоврядування	7
● Умови проживання людей	13
Розділ 2 ● Практики взаємодії	18
● Органи державної влади і органи місцевого самоврядування.....	18
● Взаємодія всередині органів місцевого самоврядування.....	20
● Міжнародні неурядові організації та органи місцевого самоврядування.....	23
● Українські неурядові організації та органи місцевого самоврядування.....	25
Розділ 3 ● Складнощі та можливості.....	29
● Складнощі, з якими стикнулися органи місцевого самоврядування.....	29
● Спроможність відповідати на житлову кризу та втілювати житлові рішення.....	34
● Довгостроковий розвиток житлової політики.....	37
● Висновки	40

● Вступ

Повномасштабне вторгнення Росії на територію України спровокувало найбільшу житлову кризу в історії незалежної України. Сьогодні, півтора року по тому, ситуація з доступом до гідного житла все ще залишається критичною для мільйонів людей. Ще на початку повномасштабного вторгнення відповідальність за надання прихистку внутрішньо переміщеним людям була здебільшого покладена на місцеві органи влади. У той час громадам вдалося мобілізувати ресурси та в оперативному режимі розгорнути місця тимчасового проживання на базі дитячих садочків, шкіл, лікарень, будинків культури та інших об'єктів інфраструктури, що слугували хабами для переселен_ок. Такі місця дозволяли перепочити від дороги, отримати гуманітарну та психологічну допомогу, зібратися з думками і прийняти рішення щодо майбутнього.

За час, що пройшов з початку повномасштабного вторгнення, змінилася як відповідь громад на житлову кризу, так і загальні тенденції у сфері житлової політики. У своїх попередніх дослідженнях і рекомендаціях ми звертали увагу на деякі [тенденції](#), які загострилися або оприявнилися з початком повномасштабної війни. Зокрема, помітно змінилася структура володіння житлом і, відповідно, зросла частка людей, які орендують житло. Оренда відбувається переважно у комерційному секторі, який залишається малорегульованим і створює передумови для дискримінації та порушення прав мешкан_ок. Крім цього, з початку лютого 2022 року ціни на оренду житла постійно росли у тих містах, що приймають переселен_ок. Високі ціни за оренду, малий дохід або його повна відсутність і загалом невизначена ситуація призвели до того, що тисячі переселен_ок виявилися виключеними з сектору приватної оренди. Як наслідок, нерегульовані ринкові умови призвели до зростання недоступності житла, зокрема для внутрішньо переміщених осіб та інших вразливих груп населення. Оскільки комерційний сектор оренди не зміг повністю вирішити проблему з доступом до житла, зросла потреба у соціальному житлі в широкому значенні цього терміна, тобто у житлі в довгострокову оренду за цінами нижче ринкових.

В українському законодавстві соціальне житло визначається як житло різних форм власності, яке безоплатно надається

громадянам України з житлового фонду соціального призначення на підставі договору найму на певний строк¹. Крім фонду житла соціального призначення, в Україні також існує так зване тимчасове житло, офіційно — «фонд житла для тимчасового проживання»². Обидва фонди мають деякі схожі характеристики — зокрема, відповідальність за них лежить на органах місцевого самоврядування, а житло розподіляється за чергою, в яку можуть стати визначені в законодавстві категорії людей. До повномасштабного вторгнення наповненість таких фондів була [вкрай низькою](#), і вони не могли повністю задовольнити потребу в житлі. У громадах існує також житло в комунальній власності, яке офіційно не належить до жодного з фондів. За час повномасштабного вторгнення кількість таких приміщень лише зростає — наприклад, за рахунок нового будівництва, оновлення гуртожитків або переоблаштування нежитлових приміщень у житлові. Відповідно, постало питання управління таким житлом у довгостроковій перспективі (включно з капітальним ремонтом, фінансовою сталістю), а також можливість збільшувати кількість такого житла.

За період повномасштабного вторгнення роль місцевих органів влади у житловій політиці лише зміцнилась, адже саме громади взяли на себе відповідальність за поселення переселенців у своїх громадах. Саме тому метою цього аналізу було зафіксувати ключові зміни, які відбулися на місцевому рівні, ідентифікувати спроможність місцевих органів влади реагувати на житлову кризу та виокремити складнощі, з якими вони зіштовхуються у сфері житла, окреслити можливості для взаємодії між громадським сектором і органами влади. Для цього ми провели 12 експертних інтерв'ю з представниками місцевих органів влади, представниками організацій громадянського суспільства, які реалізують проекти житла для внутрішньо переміщених осіб (ВПО), та експертками у сфері житлової політики. У цьому аналізі ми передовсім звертали увагу на рішення та програми, які можуть забезпечити людей довгостроковим

¹ Закон України «Про житловий фонд соціального призначення» від 2006 року.

² Постанова № 422 від 2004 року «Про затвердження Порядку формування фондів житла для тимчасового проживання та Порядку надання і користування житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання»; Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 2015 року; Постанова № 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» від 2019 року; Постанова № 495 «Деякі заходи з формування фондів житла, призначеного для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб» від 2022 року.

житлом і створити можливість розвивати сектор соціального житла як житла для довгострокової доступної оренди.

Цей аналіз має свої обмеження. Інтерв'ю здебільшого розкривають досвід міст України із населенням більше 100 000 людей, аналітичні знахідки не покривають аспекти відновлення зруйнованого житлового фонду й управління багатоквартирними будинками і лише поверхнево зачіпають земельпорядні та містобудівні питання, що є невід'ємною частиною місцевої і національної житлової політики.

Розділ 1 ● Відповідь на житлову кризу

● Роль органів місцевого самоврядування

Станом на червень 2023 року в Україні налічується [5,1 мільйона](#) внутрішньо переміщених осіб. За даними [Міжнародної організації з міграції](#), на початку 2023 року більше половини всіх ВПО (60%) орендували житло в комерційному секторі, а ще 21% мешкали у друзів або родичів. Близько 3% серед усіх переселен_ок проживали у «центрах колективного проживання». Проблема з доступом до житла залишається актуальною для ВПО. На початку року 38% ВПО повідомили, що не мають достатньо коштів, щоб орендувати житло. За [інформацією](#) МОМ, у червні 2023 року 24% переселен_ок потребували допомоги з житлом, що є найвищим показником у порівнянні з попередніми раундами досліджень МОМ.

Щоб відповісти на житлову кризу, на початку повномасштабного вторгнення місцеві органи влади використовували для поселення людей наявні у них вільні приміщення, зокрема й фонди житла соціального та тимчасового призначення. Втім, кількість соціального та тимчасового житла не змогла задовольнити навіть невелику частку всіх потреб. За даними Міністерства розвитку громад і територій³, у 2021 році житловий фонд соціального призначення загалом налічував [1098](#) одиниць житла, а також 1997 одиниць тимчасового житла. Оскільки житла в цих фондах було недостатньо, місцеві органи влади також поселяли людей у приміщеннях шкіл, дитячих садочків, готелях, студентських гуртожитках тощо. Однак навіть ці приміщення не завжди відповідало потребам.

Коли прибувають в місто Житомир, вони зачасту прибувають не одинокі, а з сім'ями. І тому такі приміщення [у фонді житла тимчасового призначення], як 10–12 квадратних метрів для проживання, їм не підходять.

Представни_ця місцевих органів влади

³ У грудні 2022 року Міністерство розвитку громад і територій [було об'єднане](#) з Міністерством інфраструктури у Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України. У цій частині тексту вказана назва Міністерства, що була актуальною станом на грудень 2021 року.

З-поміж різноманіття всіх житлових рішень можна виокремити найбільш типові рішення у відповідь на житлову кризу.

Місцеві програми підтримки. З початку повномасштабного вторгнення низка місцевих органів влади запровадили цільові програми, які мають на меті допомогти переселенцям оплачувати оренду житла у комерційному секторі. Наприклад, у Житомирі з початку повномасштабного вторгнення і дотепер діє міська програма підтримки, яка надає грошову компенсацію ВПО та жителям Житомира, чие житло було зруйноване або пошкоджене, для покриття витрат на оренду. Хоча цей підхід не можна розглядати як довгострокове вирішення кризи, яке б дозволило розвивати сектор соціального житла, все ж в умовах обмежених ресурсів він дозволяє підвищити доступність житла.

Відразу була прийнята програма і для наших мешканців, і для ВПО, які сьогодні орендують в місті Житомирі квартири... По цій програмі ми виплачуємо переселенцям кошти для того, щоб вони могли орендувати це приміщення... то мешканці досі отримують компенсацію, в том числі компенсацію від міста Житомира.

Представниця місцевих органів влади

Окрім цього, місцеві органи влади могли приймати Програми підтримки ВПО, які передбачають низку заходів із всебічної допомоги переселенцям у вирішенні проблемних питань, до яких входить і забезпечення житлом. Також програми підтримки можуть включати і розробку проектно-кошторисної документації, яка необхідна для реконструкції приміщень. Наприклад, у Хмельницькому від грудня 2022 року діє оновлена комплексна програма «[Піклування](#)», що передбачає розробку проектно-кошторисної документації для капітального ремонту житла для ВПО.

Міські програми також можуть мати більш комплексний підхід. У 2022 році Київська міська рада [затвердила](#) Міську цільову програму забезпечення житлом громадян, які потребують поліпшення житлових умов на 2022–2024 роки. Проект цієї програми передбачає низку заходів, а саме: будівництво або придбання 156 квартир для наповнення фонду житла соціального призначення та 87 квартир фонду житла для тимчасового проживання; співфінансування купівлі житла у приватну власність для людей із загальної

житлової черги» та учасни_ць АТО\ООС або їхніх сімей, що перебувають на «черзі»; забезпечення житлом через іпотеку, молодіжне кредитування, а також надання житла людям, що перебувають у «квартирній черзі», у довгострокову оренду (до 30 років) із викупом.

Міські програми підтримки з житлом можуть бути більш адресними, тобто діяти для окремих категорій людей. Наприклад, Межівська селищна рада Дніпропетровської області затвердила [програму](#)⁴, що передбачає придбання житла у комунальну власність для тимчасового користування визначеним групам переселен_ок: лікар_кам, педагогічним працівни_цям тощо. Такого типу програми приймаються з метою більш адресно відповісти на потребу у житлі та направити переваги програми на вузьку групу спеціаліст_ок певних професій, щоб зберегти кадровий потенціал у громаді.

Разом з тим інші місцеві органи влади продовжили дію житлових програм, які були затверджені ще до вторгнення. Наприклад, у Харкові відновили діяльність програма молодіжного кредитування, програма кредитування для працівни_ць комунальних підприємств, викладач_ок вишів і працівни_ць медичної сфери, безвідсоткова кредитна програма для учасни_ць бойових дій тощо. Такі програми передусім спрямовані на допомогу з купівлею житла, а реалізація програм кредитування є менш фінансово обтяжливою для бюджетів місцевих органів влади, ніж інші житлові програми. Так, наприклад, у рамках кредитних програм місцеві органи влади можуть допомагати з початковим внеском і таким чином ділити витрати на житло з бенефіціар_ками, які виплачують основний борг. Програми кредитування пропонують допомогу людям, які мають достатньо коштів, щоб сплачувати кредити на житло, але вони не можуть покрити потребу у житлі для більш вразливих груп населення.

Модульні містечка та інші тимчасові споруди контейнерного типу. Встановлення модульних містечок виникло як першочерговий крок у відповідь на поселення тисяч переселен_ок, які прибували у громади. Станом на осінь 2023 року в Україні функціонують кілька десятків модульних містечок. Частина з них розгорнулися на заході України, де

⁴ Рішення сесії «Про затвердження селищної [Програми](#) придбання у комунальну власність об'єктів нерухомого майна для забезпечення житлом лікарів, педагогічних працівників закладів, установ, підприємств, які мають статус внутрішньо переміщених осіб».

зосереджена значна частка ВПО, інші ж — у громадах, розташованих ближче до лінії фронту, для тих людей, які не бажають їхати далеко від свого дому. Також модульні містечка споруджують у громадах, що зазнали серйозних пошкоджень житлового фонду від бойових дій. Наприклад, одне з таких містечок існує у Макарівській громаді, де мешкан_ки, чиє майно зруйноване або пошкоджене, перечікують, поки їхнє власне житло не буде відбудоване. Паралельно з тим, як мешкан_ки покидають модульне містечко й повертаються у власні домівки, воно приймає ВПО з інших регіонів України.

Окрім цього, для громад, що зазнали значних пошкоджень житлового фонду, актуальною практикою стало також спорудження індивідуальних модульних будинків. Наприклад, у Макарові, крім модульного містечка, також діють інші тимчасові споруди для людей, чиє житло постраждало. Встановлення цих будинків відбувається за донорської ініціативи, наприклад через проект [NEST](#). Переважно такі тимчасові приміщення будують недалеко від пошкодженого дому. Через те, що встановлення цих будинків підтримують різні донорські організації, вони часто різняться між собою за характеристиками. Так, модульні будинки можуть варіюватися від приміщень з мінімальним набором зручностей, які відтак є непридатними для довготривалого перебування, до споруд, які можуть запропонувати більш комфортні умови для проживання.

І нам вдалося за весь цей час встановити 215 будиночків для тимчасового проживання. Це саме на ділянках, де були у власності приватні будинки. Різного типу, від найпростіших, в яких не можна проживати взимку, і до таких, що повноцінно оснащені всім необхідним, побутовою технікою, опаленням.

Представниця місцевих органів влади

Попри те, що модульні містечка позиціонуються передусім як тимчасове рішення, вони часто ризикують стати житлом на тривалий час. Умови проживання у приміщеннях контейнерного типу часто не відповідають гідним житловим умовам, а мешкан_кам таких містечок бракує особистого простору. Крім того, значна частка цих контейнерних приміщень не адаптовані до зимових умов. Наприклад, у [Львові довелося](#) побудувати нове модульне містечко, яке було б придатне для проживання взимку, щоб переселити житель_ок із перших трьох містечок.

Місця тимчасового проживання (МТП). Ще одним розповсюдженим варіантом надання житла для ВПО стали місця тимчасового проживання⁵, що виникають на базі студентських гуртожитків, дошкільних навчальних закладів, амбулаторій тощо. Станом на травень 2023 року в Україні діяло [понад 4 тисячі](#) місць тимчасового проживання, які дали прихисток близько 100 тисячам ВПО. Деякі МТП, як-от гуртожитки, потенційно більш придатні для тривалого перебування, ніж інші форми місць тимчасового проживання – модульні містечка⁶, спортзали тощо. Тим не менш, мешкан_ки МТП можуть бути позбавлені гарантій щодо можливості довгострокового проживання. Наприклад, місця проживання, що виникли на основі студентських гуртожитків, перебуває на балансі місцевих управлінь освіти. І якщо на початку повномасштабного вторгнення таке житло могло слугувати прихистком для ВПО, адже на той момент тривало дистанційне навчання, то нині існують ризики того, що балансоутримувач вирішить повернути приміщення заради відновлення навчання.

Попри відносну поширеність практики облаштування місць тимчасового проживання, і національним, і місцевим органам влади все ще бракує розуміння, як управляти цими приміщеннями. Так, МТП не є частиною фонду соціального призначення або фонду житла для тимчасового проживання – відповідно, їхня діяльність донедавна не регулювалася жодним законодавством. У вересні 2023 року було прийнято Постанову про [«Деякі питання функціонування місць тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб»](#), яку розробило Міністерство реінтеграції тимчасового окупованих територій. Ця постанова визначає, які приміщення можна вважати місцем тимчасового проживання, закріплює житлові стандарти, а також роз'яснює права та обов'язки мешкан_ок і балансоутримувача. Втім, ця постанова не встановлює запобіжників, які б гарантували право мешкан_ок таких приміщень на довгострокове перебування.

Будівництво та реконструкція житла. Попри всі можливі зусилля, масштаб наданої допомоги у забезпеченні житлом з боку муніципалітетів залишається непропорційним до реальної потреби у доступному житлі. Місцеві органи влади з урахуванням фінансових, організаційних і технічних обмежень часто не мають достатньо ресурсів повноцінно надати

⁵ Такі приміщення також називають місцями компактного проживання (МКП).

⁶ Модульні містечка є МТП, але через особливості функціонування були розглянуті окремо.

цю допомогу. У зв'язку з цим за період повномасштабного вторгнення почали виникати різноманітні проекти донорської підтримки, які вкладають ресурси у розбудову доступного житла для ВПО. Вони можуть реалізовуватися безпосередньо за участі донорських організацій або з ініціативи українських неурядових організацій. Частина таких проектів сфокусовані на переобладнанні вже наявних приміщень, тоді як інші зайняті будівництвом нового житла для ВПО. Наприклад, Європейська комісія за посередництва Північної екологічної фінансової корпорації ([NEFCO](#)) реалізує такі проекти у Чернівцях, Дубні, Ковелі, Львові, Житомирі, Макарові та інших містах.

Неурядові організації також сприяють будівництву та реконструкції житла. Наприклад, громадська організація Metalab з початку вторгнення створила проект [Co-haty](#) («Ко-хати»), метою якого є переобладнання приміщень комунальної власності в Івано-Франківську для внутрішньо переміщених осіб і створення умов комфортного проживання. Згодом Co-haty переобладнали приміщення в Кам'янець-Подільській громаді та взяли на себе управлінську роль у частині відремонтованих будівель. Також схожі проекти реалізує у Закарпатській області [Комітет медичної допомоги в Закарпатті](#), що опікується трьома приміщеннями для ВПО у Тячеві, Ужгороді та Нижньому Селищі.

Довгострокова мета таких проектів різниться залежно від бачення донорів чи неурядових організацій. Так, частина донорських організацій заявляють, що їхні проекти є спробою створення системи соціального житла в Україні, а таке житло, фактично, є пілотуванням управлінської моделі, за якою соціальне житло могло б функціонувати на довгостроковій основі. Наприклад, Міжнародна організація з міграції ще до початку повномасштабного вторгнення реалізовувала [проекти](#) з будівництва житла для ВПО у Краматорську та Северодонецьку, де заклала механізм доступної оренди, тобто «орендної плати, встановлен[ої] на помірному рівні».

Після повномасштабного вторгнення МОМ запланувала проекти зі створення житла для довгострокового проживання ВПО на таких же умовах у інших областях. В рамках цього проекту МОМ планує підвищити спроможності чинних чи новостворених комунальних підприємств громад, щоб вони виконували роль управлінських компаній житла для переселен_ок.

Проект також передбачає створення револьверних фондів, наповнення яких здійснюватиметься завдяки орендній платі, а отримані кошти будуть спрямовані на підтримку будинків у належному стані та на акумулювання коштів для нового будівництва житла. Крім цього, МОМ прагне запровадити механізми оренди з викупом, що дозволить мешканцям набути житло у приватну власність за умови проживання у ньому 10–15 років. Утім, реалізація таких проектів ризикує зіштовхнутися з низкою труднощів, адже чинне законодавство може виявитися неадаптованим до процедури адміністрування орендної плати комунальними підприємствами чи прямого зарахування коштів від оренди на рахунки револьверних фондів.

Інша частина донорів розглядають свої проекти з будівництва та реконструкції житла виключно як частину гуманітарної допомоги. У цьому випадку не завжди є вирішеними питання щодо майбутнього цього житла та визначення сторін, відповідальних за його управління й адміністрування.

Описані практики, що постали як відповідь на житлову кризу, не є вичерпним переліком практик, але вони є найбільш поширеними на місцевому рівні. Місцеві органи влади часто поєднують описані підходи у своїх спробах дати раду житловому питанню, проте їм досі бракує комплексності та стратегічного бачення, як управляти новоствореним житлом надалі.

● Умови проживання людей

Різноманіття практик зумовлює, у свою чергу, унікальний набір умов проживання, які пропонуються людям. Ці умови залежать від таких чинників, як форми власності приміщення, балансоутримувача, статусу житла, муніципальної політики та вимог третіх сторін, як-от донорів чи неурядових організацій, що можуть бути залученими до процесу управління житлом. Як наслідок, на осінь 2023 року немає єдиної загальноприйнятої практики, за якими правилами мають проживати внутрішньо переміщені особи і яку відповідальність має нести балансоутримувач такого житла.

Крім цього, в умовах фрагментованої інформації про умови проживання досить важко зрозуміти масштабність проблем і поширеність порушень умов проживання. У відповідь на цю складність моніторингові місії до місць тимчасового

проживання [фіксують](#) основні потреби ВПО, забезпеченість інфраструктурою, доступ ВПО до послуг і випадки порушення їхніх прав. Втім, навіть ці знахідки не є репрезентативними для всіх місць проживання ВПО. Також про системні порушення житлових умов у місцях тимчасового проживання [заявляв](#) Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. У рамках цієї записки ми зосередилися на тих особливостях проживання, які змогли ідентифікувати на основі глибоких інтерв'ю, і розглядаємо їх як показові приклади, а не як загальнопоширені практики у місцях тимчасового проживання та інших приміщеннях для переселен_ок.

Терміни проживання. Якщо житлові приміщення належать до фондів тимчасового або соціального призначення, то терміни проживання регулюються відповідним законодавством. У випадку новоствореного прихистків і МТП умови можуть відрізнятися, а терміни проживання зазвичай регулюються договором або видачею ордеру на проживання. Наприклад, у Макарові поселення у модульне містечко супроводжується видачею ордеру на проживання, який не встановлює конкретні часові рамки перебування людини у містечку.

Ми їх поселяємо за рішенням комісії, виконавчого комітету, розглядаємо їхні клопотання, видаємо ордер на проживання. Він, по суті, безстроковий... Але якщо ми знаємо, що в людей житло відновлено або їх забезпечили модульним будиночком, то ми все ж таки з ними спілкуємось, щоб вони вивільнили кімнати, і в ці кімнати ми могли прийняти тих людей, хто потребує.

Представни_ця місцевих органів влади

Втім, поселення мешкан_ок не завжди відбувається на підставі договорів. Наприклад, представник Української Гельсінської групи [вказував](#), що місця тимчасового перебування можуть поселяти людей і без підписання договору та проходження відповідної процедури взяття ВПО на облік у місцевій раді. Це створює умови, за яких людина позбавлена законних підстав оскаржувати рішення місцевої влади у разі виселення чи інших конфліктів.

Часові рамки проживання у договорі можуть встановлюватися від кількох місяців і до кількох років. Наприклад, Комітет медичної допомоги в Закарпатті розглядає своє житло в Ужгороді як короткостроковий прихисток, що до-

помагає ВПО стати на ноги та прийняти рішення щодо подальшого місця проживання. Терміни проживання у цьому житлі встановлені від кількох місяців до півроку. В інших випадках мешкан_ки мають першочергове право на продовження дії договору. Окрім цього, деякі договірні умови можуть затверджувати право житель_ок проживати від 3 до 5 років з правом пролонгації. Наприклад, проєкт «Ко-хати» підписав договір про співпрацю з балансоутримувачем переобладнаної будівлі, що закріпив право ВПО проживати у приміщенні 4 роки. За таких умов мешкан_ки вже отримують гарантії довгостроковості з боку управителя й тому відчують більше впевненості у своєму майбутньому. Деякі інформант_ки також вказали на безстрокові умови проживання ВПО у їхніх приміщеннях — за умови, «що це житло їм точно потрібне».

Критерії поселення різноманітні та часто залежать від особливостей приміщення. Наприклад, у Львові, де планується будівництво житла для людей, які проходять реабілітацію у поліклініці поблизу, передбачається поселення людей за принципом першочерговості. Також конкретні вимоги до поселення можуть встановлювати донорські організації. Проте у багатьох випадках додаткових критеріїв з боку місцевих органів влади не існує і поселення відбувається у форматі «черги» на житло, коли першочергово поселяються люди, які першими звернулися щодо необхідності допомоги у забезпеченні житлом. Інформант_ки також відзначали виклики впровадження критеріїв відбору, адже це створює додаткове адміністративне навантаження та передумови для непрозорого прийняття рішень.

Через те, що в нас є різні квартири і, відповідно, є однокімнатні, двокімнатні, і ми не зможемо, скажімо так, ні за якими іншими критеріями судити, що ця людина потребує поселення, а ця не потребує. Якщо вони однаково потребують реабілітації, однаковий мають статус ВПО, то, відповідно, першим має іти той, хто перший в списку, на жаль. Тобто той, хто перший подав документи. Іншого способу тут немає, бо якщо ми почнемо бавитися в комісії і присуджувати критерії, бали, то все це пахне непрозорістю і подальшою можливістю зловживання.

Представни_ця місцевих органів влади

Правила проживання у житлі, з якими житель_ки ознайомлюються під час підписання договору та заселення. Зазвичай правила регулюють загальні норми дотримання порядку, взаємоповаги до сусідів, дотримання чистоти у

спільних просторах, а також підстави для виселення. У більшості випадків ознайомлення з правилами проживання є досить формалізованим процесом, проте напрацювання спільних правил з мешканцями житла має потенціал до побудови спільноти всередині простору та покращує управління цим житлом. Наприклад, проект [«Ко-хати»](#), який переобладнав декілька комунальних приміщень для ВПО в Івано-Франківській і Кам'янець-Подільській громадах та займається управлінням частиною з них, періодично переглядає правила проживання разом із мешканцями, щоб підвищити їхню залученість до процесу управління.

Ми дуже детально пропрацьовували і правила поведінки, і причому ми потім робили ітерації. Ми щосезону їх перепитували: а як вам ці правила, а що працює, а що не працює?

Представниця неурядової організації

Допомога з адаптацією мешканців до нового середовища не є формально закріпленою практикою, проте може бути наявна у тій чи іншій формі у місцях тимчасового проживання. Вона може включати у себе психологічну допомогу, супровід соціальних працівників, допомогу із працевлаштуванням та інші соціальні послуги. Наприклад, Благодійний фонд «Комітет медичної допомоги Закарпатської області», що опікується трьома приміщеннями на Закарпатті, крім безпосереднього управління житлом передбачає ці активності, щоб полегшити процес адаптації ВПО на новому місці. Така практика слугує гарним прикладом того, що соціальне житло варто розглядати в комплексі з іншими формами соціальної підтримки, а доступ до житла має супроводжуватися наданням інструментів самозарадності для мешканців.

В нас там постійно працюють працівники, з будь-якими питаннями вони можуть до них звертатися. Там здійснюється і соціальний супровід. Якщо у них починаються якісь проблеми із виплатами, або із реєстрацією довідок, або інші якісь супутні питання, вони отримують консультування... Крім того, вони отримують психологічний супровід.

Представниця неурядової організації

Витрати на **комунальні платежі** у багатьох випадках [компенсуються](#) з державного бюджету. Також вони можуть сплачуватися або балансоутримувачем, або безпосередньо мешканцями. До прикладу, в одному із приміщень, якими

опікується «Ко-хати», передбачена оплата комунальних послуг мешканцями. Цей механізм налагоджений не у всіх приміщеннях «Ко-хат», а у тих, де проживають економічно активні переселенці, які мають можливість покривати ці витрати.

Водночас **орендна плата** за користування житлом для переселенців не передбачена Постановою про місця тимчасового перебування, а також законодавством щодо соціального і тимчасового житла та не є поширеною на рівні практик серед досліджуваних проектів.

Розділ 2 ● Практики взаємодії

Успішність реагування на житлову кризу залежить не лише від наявних ресурсів, що дають змогу облаштувати житло для переміщених осіб, а й від здатності місцевих органів влади об'єднати зусилля різних акторів, які сприяють розвитку житла. Налагоджена взаємодія дозволяє примножувати позитивний досвід, координувати ресурси й уникати конфліктів. За період повномасштабного вторгнення досвід взаємодії місцевих органів влади з іншими акторами зазнав значних змін і тому потребує окремого опису.

● Органи державної влади і органи місцевого самоврядування

Представни_ці місцевих органів влади зазначають, що на сьогодні фактично немає комунікації між ними та головним стейкхолдером житлової політики — об'єднаним Міністерством розвитку громад, територій та інфраструктури України. У 2023 році Міністерство розпочало розробку проекту Закону «Про [основні засади державної житлової політики](#)», який має закласти фундамент і ціннісні орієнтири житлової політики України та стати першим кроком до оновлення житлового законодавства. З серпня Міністерство [проводило](#) спеціальні публічні обговорення в рамках роботи над створенням законопроекту, куди запросило місцеві органи влади. Незважаючи на це, на думку частини представни_ць місцевих органів влади, Міністерство не створило достатніх умов для їхнього активного залучення до розробки й обговорення цього законопроекту.

Тобто виглядало так, що держава щось робить, але не комунікує із тими, хто цим буде управляти. Це так само робить держава із новим Житловим кодексом [мається на увазі законопроект «Про основні засади державної житлової політики»], коли по факту більшість житла знаходиться у містах, а містом там де управляє, а де не управляє, хоче будувати щось нове, але з нами ніхто не комунікує.

Представни_ця місцевих органів влади

Місцеві органи влади несуть ключову відповідальність за вирішення проблеми нестачі доступного житла, але ство-

рення законодавчої рамки для цього залишається за національними органами влади, і є потреба у більшій координації між цими двома рівнями. Її брак чи відсутність можуть призвести до того, що стратегічні чи законодавчі рішення, розроблені Урядом та затверджені Верховною Радою, не будуть вирішувати проблем, з якими стикаються громади і створювати для них нових можливостей залучення інвестицій.

Взаємодія між національним і місцевим рівнем відбувається також з питань відшкодування за житло, зруйноване чи пошкоджене через військові дії. Так, державна програма «Відновлення» передбачає компенсацію за пошкоджене або зруйноване житло. Щоб скористатися програмою, людина має подати заяву та підтвердити факт пошкодження свого майна. Місцеві органи влади повинні створити комісію, яка прийматиме рішення щодо суми компенсації. Такі комісії, до прикладу, працюють у Харкові та Житомирі. Попри це, віце-прем'єр-міністр, міністр розвитку громад, територій та інфраструктури України Олександр Кубраков заявляв про незадовільні темпи обробки заяв муніципалітетами. Ймовірно, що покладені на місцеві органи влади повноваження виявилися додатковим адміністративним навантаженням, до якого вони не були готові. За таких обставин будь-які спроби вдосконалювати систему, яка б передбачала не лише збір заявок, а й їх ретельну перевірку, можуть іще більше сповільнити швидкість виплат.

Досвід взаємодії місцевих органів влади й обласних військових адміністрацій також зазнав певних змін упродовж повномасштабного вторгнення. Успішність такої взаємодії переважно залежить від ОВА та її спроможності підтримувати місцеві органи влади. На початку повномасштабного вторгнення обласні державні адміністрації набули статусу обласних військових адміністрацій, а їхня роль у забезпеченні житлом здебільшого полягала у наданні дозволів на створення тимчасових прихистків у будівлях закладів освіти, що перебувають у їхньому підпорядкуванні. Проте поступово їхня залученість зазнала трансформацій: обласні адміністрації почали надавати ресурсну підтримку громадам. До прикладу, Київська ОВА завдяки Фонду ліквідації наслідків збройної агресії взяла на себе функцію замовника (розпорядника коштів) у процесі відновлення об'єктів інфраструктури та багатоквартирних будинків у деокупованих громадах.

Крім цього, обласні адміністрації можуть брати на себе координуючу роль та виступати посередниками у взаємодії з донорськими організаціями. ОВА може самостійно звертатися до донорських організацій або комунікувати з організаціями, що спершу звернулися до обласного рівня, щоб зрозуміти конкретні запити громад. У свою чергу, обласні адміністрації систематизують інформацію, отриману з місцевого рівня, формуючи перелік потреб і можливостей. Наприклад, у зв'язку з появою проєктів з переоблаштування приміщень у житло для переселен_ок деякі ОВА формують списки потенційних приміщень, які можна переобладнати за міжнародної підтримки.

В основному вони направляли до нас Червоний Хрест, ООН. А потім вже... Там головний був перший момент — комунікація. А потім, коли ми вже роззнайомились, то ми працювали напряму з донорами і з організаціями. Але і до цього часу до нас надходять запити від обласної адміністрації, що подайте потребу, ми направимо.... [донорам] і таке інше. І дійсно, ми отримали на зимовий період забезпечення генераторами і дровами для опалення, велика кількість сімей була забезпечена. Була підготовка до зими.

Представни_ця місцевих органів влади

Водночас не всі обласні адміністрації мають повну інформацію щодо сфери житла на місцевому рівні. Наприклад, на обласному рівні може не бути зведеної статистики щодо кількості соціального чи тимчасового житла або інформації про доступні приміщення у громадах, які можна використати як житло для ВПО. Попри те, що в обов'язки обласних військових адміністрацій не входить збір інформації про потенційні приміщення, така діяльність, разом із пошуком та координацією донорських запитів, може сприяти здатності громад більш активно впроваджувати нові проєкти зі створення житла для переселен_ок.

● Взаємодія всередині органів місцевого самоврядування

Скоординовані зусилля між різними структурними підрозділами місцевих органів влади є одним із ключових факторів, що визначають їхню здатність швидко реагувати на кризу та спроможність розвивати соціальне житло у майбутньому. В найгостріші періоди житлової кризи фактичні зони відповідальності різних виконавчих органів

влади були досить розмитими. У перші місяці повномасштабного вторгнення місцевим органам влади був властивий реактивний підхід, адже до них прибувала велика кількість людей, яким потрібно було швидко знайти дах над головою. Мобілізація ресурсів вимагає максимальної скоординованості, за якої деякі департаменти чи управління могли перебирати на себе функції інших підрозділів. Наприклад, щоб ефективніше переоблаштувати приміщення під тимчасові прихистки, у Луцьку над цим процесом працювало управління туризму, яке безпосередньо взаємодіяло з готелями та хостелами.

Ми виходили тут таким способом: було підключено наше управління туризму, яке, по суті, з усіма готелями, з хостелами працює до війни завжди, тому що туристів сюди поселяли. Таким чином був створений гуманітарний центр в нашому місті, куди могли звертатися.

Представни_ця місцевих органів влади

Така взаємодія відбувалась у неформальному й оперативному порядку, що дозволяло у короткий термін вирішити нагальні питання з поселення великої кількості людей, які прибувають.

Ну, для прикладу вам скажу, що в перші дні у мене на мобільному телефоні було 600 дзвінків. В добу. Потім стало менше — 300–400. Але, ну, давайте навіть 300–400 порахуємо, як це. Отак працювали всі, отак всі працювали: міський голова, заступники, всі. І всі наші виконавчі органи, які залишились в місті.

Представни_ця місцевих органів влади

Ті громади, які перебували у зоні активних бойових дій, відчули на собі схожий досвід уже після деокупації. У цьому випадку мобілізація ресурсів передусім була спрямована на підрахунок завданих житловому фонду збитків і на перші кроки зі створення тимчасового житла для людей, чиє майно було зруйноване.

Ми в перші тижні деокупації перебували в контрольованому такому хаосі... В нас всі були перекваліфіковані, незалежно від того, хто до цього займався земельними питаннями, економічними питаннями чи питаннями культури. Всі були залучені в процес обстеження і відбудови.

Представни_ця місцевих органів влади

Однак нині, коли найгостріший період було подолано, розподіл зон відповідальності на місцевому рівні повернувся до звичного вигляду. Зусилля всередині місцевих органів влади у сфері житлової політики переважно залишаються нескоординованими та фрагментованими, а відповідальність за різні житлові рішення чи програми може лежати на різних структурних підрозділах. Наприклад, за комунальні послуги може відповідати управління житлово-комунального господарства⁷, тоді як за будівництво чи реконструкцію об'єктів — відділ з питань містобудування та архітектури. Водночас соціальна підтримка, зокрема й для внутрішньо переміщених осіб, може бути закріплена за управлінням соціального захисту чи управлінням економічного розвитку, а вирішення земельних питань, що є невід'ємною складовою під час будівництва соціального житла, — за департаментом земельних ресурсів. Ця тенденція проявлялася, зокрема, під час польового етапу дослідження, коли інформанти_ки, які представляють місто чи громаду, могли розповісти про окреме рішення чи програму, однак не готові були розповідати про розвиток житлової політики загалом чи досвід своїх колег.

Як результат, на місцевому рівні часто бракує спроможного підрозділу, який би взяв на себе функції розробки місцевої житлової політики. З одного боку, ця тенденція є цілком виправданою з огляду на загальну структуру органів місцевої влади. З іншого ж, така система не створює можливостей для формування та просування муніципальної житлової політики, яка б відстоювала інтереси громади та право мешкан_ок на житло. Одним із рішень для деяких міст стала посада заступни_ці міського голови, що відповідає за житлові питання. Заступни_ця, відповідно, бере на себе лідерську роль, систематизує роботу та комплексно адвокує потреби всередині міської ради й у можливій комунікації з донорами. Втім, заступни_ця міського голови залишається посадою, що є передусім політичною. Обов'язки заступни_ці міського голови призначаються розпорядженням міського голови і можуть врешті не охоплювати всі пов'язані з житлом питання. Крім цього, заступни_ці можуть не мати у своєму штаті достатньо людей, аби опікуватися щоденним менеджментом житла.

⁷ Тут і далі у тексті назви структурних підрозділів місцевих органів влади подані як приклади, адже у кожній громаді назви структурних підрозділів, так само як і їх одиниць (управління, департамент, відділ тощо), можуть відрізнятися.

● Міжнародні неурядові організації та органи місцевого самоврядування

Подолання житлової кризи, особливо якщо йдеться про довгострокові рішення, неможливе без значного фінансування будівництва та реконструкції житла. Однак з початку вторгнення громади опинилися в умовах обмежених фінансових можливостей. Відтак велику роль у фінансуванні житла почали відігравати міжнародні гуманітарні організації та фонди, які на грантових умовах фінансують ремонт чи будівництво житла. Характер такої співпраці є доволі різноманітним і залежить як від ситуації в місті чи громаді, так і від особливостей роботи донорських організацій.

Насамперед примітною є географія активності донорських організацій. У західних і центральних регіонах України співпраця з донорами сфокусована на створенні житлових умов для внутрішньо переміщених осіб. Натомість у регіонах, які були деокуповані або досі перебувають у зоні активних бойових дій, очікувано, більша присутність міжнародних фондів, які подекуди самостійно звертаються до органів влади із запитом допомоги. Ця допомога здебільшого націлена на гуманітарну підтримку населення і відбудову пошкодженого житлового фонду. Втім, залежно від безпекової ситуації та формальних обмежень, донорська підтримка у сфері житла подекуди обмежується проектами з короткостроковим впливом. Вони націлені на створення модульних містечок і тимчасових прихистків. Наприклад, у Харкові, що [віднесений до переліку територій](#), на яких ведуться бойові дії, донори не мають можливостей фінансувати будівництво чи перепланування приміщень для соціального житла.

Впроваджуючи ці проекти у громадах, донорські організації можуть оголошувати свої вимоги місцевим органам влади. Вони можуть стосуватися технологічних рішень під час будівництва чи реконструкції будівель, як-от стандартів енергоефективності чи безбар'єрності простору.

Тобто це вимога була теж донорів, що маємо використовувати максимально швидкі технологічні рішення.

Представниця місцевих органів влади

Міжнародні організації можуть висувати вимоги до критеріїв поселення, умов проживання, або щодо майбутнього цього житла. Наприклад, деякі донори очікують, що

житло й після завершення війни перебуватиме у комунальній власності міста та не буде приватизоване, щонайменше протягом якогось часу. Натомість інші організації планують повторно використати будинки контейнерного типу в інших деокупованих регіонах, щоб оперативно надавати прихисток людям. Ще одна частина донорів розглядає варіант приватизації мешканцями. У будь-якому разі, кожен із розглянутих сценаріїв несе у собі низку ризиків, адже люди, які проживають у будинках контейнерного типу, можуть не розглядати варіант виїзду з цього приміщення, на відміну від донора, а встановлення цих тимчасових споруд не завжди супроводжується містобудівними та землепорядковими регулюваннями, що може ускладнити їх потенційну приватизацію.

Втім, донорські організації не завжди заходять у проєкт із повним розумінням, як має працювати модель управління житлом, і часом затверджують її з містом чи громадою вже під час реалізації проєкту.

Тому [донор] починаючи десь з середини серпня теж думав, що з цим робити і як виробити правила для поселення. От зараз, в ці години фіналізується порядок поселення. Ми не можемо селити тільки так, як ми хочем, тому що є донор зі своїми грошима. І, зрозуміло, він має виставляти якісь правила. От вони спостерігають. Ми пропозиції висловили.

Представниця місцевих органів влади

Крім цього, присутність донорських організацій є додатковим елементом контролю над цільовим використанням коштів і дотриманням містобудівних процедур.

У нас єдина вимога — що донор контролює, щоб середня вартість будівництва була приблизно однаковою в усіх містах, щоби не було такого, що у одного міста там таке, а у другого міста таке.

Представниця місцевих органів влади

Частина проєктів передбачають участь донора і на етапі управління житлом. Окремо донори можуть покривати операційні витрати на управління, як це, до прикладу, відбувається у Макарові, що відчуває фінансові труднощі в адмініструванні модульного містечка. Проте не всі проєкти закладають таку можливість. Інколи донори відкрито заявляють про необхідність муніципалітетів бути готовими до управління цим житлом у майбутньому. Для деяких громад

така вимога переростає у виклик, адже вона означає виділення додаткових ресурсів на утримання цього житла.

Це всі нюанси, що треба працювати, аби уряд розумів, що коли є спонсори, вони не хочуть брати на себе все, і мають бути якісь відповідальні сторони.

Представни_ця неурядової організації

Але те, що кейси були, що міста були незадоволені тим, що їм дають грантові кошти на соціальне житло, бо його потім треба обслуговувати... Ну, тобто їм вже дають безкоштовні гроші, тобто вартість капіталу дорівнює нулю — і вони все одно не готові включатися в це, бо колись потім з бюджету треба буде платити щось.

Експерт_ка з житлової політики

Окремим викликом у взаємодії місцевих органів влади та донорських організацій є швидкість будівництва чи реконструкції житла, що, на думку муніципалітетів, уповільнюється через бюрократичні процедури донорів. Попри те, що будівництво чи реконструкція житла не може відбуватися швидко, залежність від додаткової необхідності дотримуватися міжнародних правил закупівель чи внутрішніх політик донорів може створювати складнощі для міст.

● Українські неурядові організації та органи місцевого самоврядування

Українські неурядові організації також відіграють значну роль у реагуванні на житлову кризу. Від початку вторгнення за їхньою ініціативою почали з'являтися окремі проекти з переоблаштування приміщень у житло для ВПО. Крім цього, неурядові організації також долучаються до управління цим житлом та до підтримки його мешкан_ок. Імплементация цих проектів зазвичай відбувається за рахунок донорської підтримки, яка йде напряду неурядовим організаціям.

Діяльність неурядових організацій у цій сфері передбачає також комунікацію із місцевими органами влади. Характер взаємодії може мати різні ступені включеності для місцевих органів влади — наприклад, вона може обмежуватися лише формальними погодженнями, а може й переростати у більш тісну співпрацю з чітко розділеною відповідальністю між організацією та муніципалітетом.

Існує певна недовіра українських організацій до спроможності місцевих органів влади самостійно вирішувати житлові проблеми. Зокрема, це відчуття базується на браку гарантій для неурядових організацій, що переобладнане житло не буде приватизоване після завершення війни. Оскільки нові переоблаштовані в житло приміщення зазвичай не є офіційною частиною фонду соціального або тимчасового призначення, які заборонено приватизувати, така засторога є цілком виправданою.

А ми були проти комунальної власності. Бо міняється влада, і ми ще знаємо, що в 90-ті роки дуже багато було приватизовано житлових приміщень, які були колхозні. І ми переживали, що ми вкладаємо кошти там, де немає перспективи.

Представниця неурядової організації

Неурядові організації так само згадують про досвід фрагментарної взаємодії зі структурними підрозділами муніципалітетів. Значна частина інформації залишається розпорошеною між великою кількістю посадових осіб, і тому взаємодія з органами влади також вимагає чималих ресурсів лише на комунікацію. Це спостереження, знову ж, повертає нас до припущення, що наразі на місцевому рівні існує потреба у наявності відповідальної структури, яка б могла брати на себе роль лідера у сфері місцевої житлової політики та виступати речником у взаємодії з різними акторами.

От ми почали процес, окей, може, можна якось реально в оренду це взяти на ГО, і тоді ми цим управляємо, і тоді, ну, не знаю, можливо, ми питаємо у Міністерства освіти про термін оренди. Тут починаються оці всі нюанси. Ми говоримо... постійно така дуже роздріблена інформація. Це треба на якийсь мільйон зустрічей просто ходити, то заступник ОВА, то тут в мера одного щось почули, в мера другого, мера третього.

Представниця неурядової організації

Зрештою, неурядові організації обмежено взаємодіють із органами влади для збереження власної гнучкості. Діяльність громадського сектору досить часто постає у тих сферах, де органи влади не мають достатньої спроможності долати проблеми власними силами. Крім цього, громадянському суспільству властива інноваційність і експериментальність. Так, крім управління грантовими коштами на створення житла, неурядові організації спрямовують свої

ресурси і на розбудову нових форм управління цим житлом. Тому їхня робота часом трансформується у поле експериментів на шляху створення управлінської моделі для соціального житла. На противагу цьому, органи місцевого самоврядування є більш бюрократичними структурами з більшою кількістю обмежень.

Бо поки що я бачу [у співпраці з муніципалітетами] дуже багато ризиків, і там неповоротка дуже система до експериментів. І так неможливо пілотувати модель, як на мене, поки що.

Представни_ця неурядової організації

Сьогодні українські неурядові організації зіштовхуються з низкою додаткових перешкод, що заважають їм займатися управлінською діяльністю та послаблюють їхню гнучкість. Зокрема, складнощі управління соціальним житлом з перспективи неурядових організацій такі:

- **Сплата податку на нерухомість** — неприбуткові організації, які є власниками об'єктів нерухомості, мають сплачувати податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. [Податкову ставку](#) для сплати податку визначають сільські, селищні чи міські ради. Водночас місцеві органи влади мають повноваження надавати пільги по сплаті податку за нерухомість певним категоріям осіб чи організаціям відповідними рішеннями рад, проте не всі з них дають згоду на пільгові умови. Наприклад, Комітет медичної допомоги Закарпаття має пільгу для приміщення у Тячеві, але водночас отримав відмову у пільзі в Нижньому Селищі. Відтак ця сплата може створювати додаткове фінансове навантаження на неурядові організації.
- **Непрозорі механізми передачі землі** у користування неурядових організацій — як і зі сплатою податку на нерухоме майно, місцеві органи влади [мають повноваження](#) надавати у користування земельні ділянки неурядовим організаціям на пільгових умовах чи встановлювати пільгову орендну ставку для окремих категорій, визначених рішеннями органів місцевого самоврядування. Водночас механізми передачі земельних ділянок на практиці можуть бути ускладненими через неактуальність даних про наявні земельні ділянки та непрозорі процедури вибору орендаря ділянки органами влади.

- **Статус житла** — житлові приміщення, які перебувають у власності неурядових організацій або якими вони користуються на умовах оренди чи інших умовах, так само не мають офіційного юридичного статусу житла соціального чи тимчасового призначення, й тому статус такого житла залишається маловрегульованим і незахищеним.
- **Складність проведення господарських операцій** в управлінні житлом зі статусом благодійної організації, зокрема, складнощі з налаштуванням механізму сплати комунальних послуг мешканцями житла — отримання на свій рахунок коштів від реципієнтів благодійної допомоги, що може інтерпретуватися як суперечність зі статусом неприбутковості.

Розділ 3 ● Складнощі та можливості

● Складнощі, з якими стикнулися органи місцевого самоврядування

В умовах повномасштабного вторгнення будь-які спроби органів місцевої влади прийняти прогресивні житлові рішення зіштовхуються з нагальними викликами. Деякі складнощі є проявом системних проблем у житловій політиці, тоді як інші виникли в умовах війни.

Громадам, що зберігають підхід термінового реагування, не вистачає спроможності адвокатувати свої потреби та займати проактивну позицію у комунікації з донорськими організаціями та іншими стейкхолдерами, адже їхній ресурс передусім направлений на задоволення нагальних потреб. Через це місцеві органи влади вимушені жертвувати можливостями реалізовувати розвиткові проекти на противагу реактивним крокам, а їхні потреби ризикують залишитися непочутими.

Я бачу, як деякі мої колеги, в яких немає жодного руйнування, вони приймають участь в усіх нарадах, вони претендують на усі гранти, і все інше. І вони отримують комунальну техніку, вони отримують якесь обладнання для своєї громади. А ми не можемо цього отримати, через те що ми просто не можемо фізично включитися в процес.

Представни_ця місцевих органів влади

Також для цих муніципалітетів обтяжливою задачею залишається **фінансування витрат на створення соціального житла**. Так, місцеві органи влади переважно не мають фінансової спроможності займатися будівництвом нового житла або реконструкцією наявних приміщень без залучення донорської допомоги. Водночас навіть утримання вже створеного житла для переселен_ок може викликати фінансові труднощі. Особливо це стосується малих громад, що перебували у зоні активних бойових дій, втратили значну частину свого бюджету і мусять передусім займатися відбудовою. В таких умовах обслуговування модульних містечок, що включає у себе оплату комунальних послуг, організацію харчування та інших побутових практик, може сприйматися муніципалітетами як тягар.

Окремі складнощі пов'язані з **юридичними викликами щодо статусу житла**. Більшість новоствореного соціального житла не є частиною житлового фонду соціального чи тимчасового призначення, бо присвоєння цього статусу будівлі означатиме, що на житло можуть претендувати люди, які стоять на [соціальному квартирному обліку](#) або на [обліку потреби у наданні житлового приміщення з фондів житла для тимчасового проживання](#) та які користуються правом на отримання такого житла в позачерговому або першочерговому порядку. Попри це, брак статусу для такого житла підвищує ризики того, що права мешкан_ок будуть незахищені, а гарантії щодо строковості проживання — не дотримані.

Як на мене, зараз немає як такого розуміння, що це за житло. З точки зору такого розуміння, чисто інтуїтивного, то це тимчасове житло [...].

Представни_ця місцевих органів влади

Під час встановлення деяких модульних містечок чи окремих контейнерів не були враховані санітарні або технічні норми. У разі довгострокового використання таких конструкцій, це може стати викликом для майбутнього містопланування.

Дехто поставив на газовій трубі. Дехто поставив на трубі, яка забезпечує водопостачання всього населеного пункту. І в разі потреби ремонту, або, там, якісь аварійні ситуації, тут це питання, на жаль, поки не врегульовано.

Представни_ця місцевих органів влади

Юридичні складнощі виникають також і у сфері **земельних питань**. Певна частина проектів опинились у підвішеному стані у тих громадах, де функції місцевих органів влади виконує військова адміністрація населеного пункту, яка, відповідно до [Закону](#) «Про правовий режим воєнного стану», не має конкретних повноважень в управлінні земельними ресурсами територіальної громади. Проте цей Закон також передбачає процедуру, за якою військові адміністрації можуть, окрім наданих Законом повноважень, за відповідним поданням Президента України брати на себе всі повноваження органів місцевого самоврядування.

У реальності не всі військові адміністрації набули цих повноважень. Тому ці адміністрації уникають врегулювання земельних відносин у громаді та відмовляються передавати земельні ділянки комунальної власності у користування іншим особам. Відтак організації, що прагнуть допомогти відбудувати житловий фонд, позбавлені можливостей проводити будівельні чи ремонтні роботи на законних підставах. Такі ситуації уповільнюють темпи відбудови житлового фонду та фактично унеможливають запровадження довгострокових рішень у сфері місцевої житлової політики.

Наприклад, в тому самому Гостомелі на початку повномасштабного вторгнення був вбитий мер, якого обрали люди. Відповідно, туди призначили військову адміністрацію, яка має певні обмеження по своїх повноваженнях в порівнянні зі звичайною адміністрацією, де є мер, обраний на виборах. Наприклад, щодо операції з земельними ділянками... військова адміністрація не має юридичного права передавати, здавати в оренду, продавати чи що-небудь робити з земельною ділянкою.

Представни_ця неурядової організації

Щодо викликів, пов'язаних безпосередньо з будівництвом та управлінням житлом, передусім можна виокремити фінансові труднощі — попри те, що нині основним джерелом фінансування будівництва або переоблаштування житла є безповоротна донорська підтримка. На сьогодні місцевим органам влади недоступні інші фінансові інструменти для будівництва житла — наприклад, низьковідсоткові кредити. Водночас, для того, щоби взяти кредит для будівництва соціального житла, потрібна політична воля, а також адміністративна спроможність на місцевому рівні.

Нормативні вимоги до будівництва — ще одна складність на шляху створення якісного житла, на яку звертають уваги представни_ці місцевих органів влади. Зокрема це стосується визначених показників опосередкованої вартості спорудження житла за регіонами України відповідно до [Порядку](#), який встановлює вартість будівництва житла враховуючи безпосередні витрати на будівництво, що регулярно коригується відповідно до зміни цін на трудові та матеріально-технічні ресурси. Проте чинні [показники](#) опосередкованої вартості спорудження житла, за словами представни_ць громад, не відповідають реальній вартості будівництва на квадратний метр. Крім цього, представни_ці місцевих органів влади повідомляють, що чинні державні будівельні норми закладають доволі низькі стандарти для

житлових приміщень, а будівництво житла кращої якості, ніж передбачено стандартами, може розцінюватися як нецільове використання коштів. Як результат, чинні архітектурно-будівельні норми ускладнюють будівництво якісного та технологічного соціального житла.

Наприклад, ми зіштовхнулися з нашими «друзями» з правоохоронних органів, які не мають розуміння, що це є житло [для ВПО] зовсім іншого типу і інших параметрів. От, у них зауваження щодо вартості метра квадратного, бо є постанова Кабміна, яка встановлює середні показники будівництва по Україні, і це в середньому 20 000 гривень. Я відверто вам скажу, що за 20 000 ми нічого не збудуємо.

Представни_ця місцевих органів влади

Також ми не можемо будувати щось інше, чого немає в ДБН 98-го і потім 2006 року, якому ми повинні слідувати. А якщо ми хочемо зробити щось краще, то до нас одразу буде питання: «Чого ви перевитрачаєте кошти?». А в міста завжди запитують: «Чому ви збудували це дорожче, ніж ДБН? Чому ви поставили систему вентиляції, а не кондиціонер китайський за 2000 грн?».

Представни_ця місцевих органів влади

Доволі типовим викликом, релевантним для більшості міст і громад, є **кадрові питання**. Місцевим органам влади часто бракує компетентних людей, які б працювали в підрозділах чи установах, що здійснюють управління соціальним житлом. Спеціаліст_кам, які відповідають за конкретні проекти житла для переселен_ок, чи співробітни_цям, які опікуються житлом із фондів соціального чи тимчасового призначення, не вистачає знань, як управляти цим житлом у сталий спосіб у довгостроковій перспективі, та бракує стратегічного бачення, як розвивати міську житлову політику.

Там просто немає людей, які можуть настільки комплексно мислити, які можуть спілкуватися на адекватному рівні з міжнародними партнерами. Які можуть цю модель взагалі скласти якось в себе в голові.

Представни_ця неурядової організації

Окремим викликом можуть бути очікування мешкан_ок житла від управителів. Так, представни_ці деяких місцевих органів влади нарікають на те, що мешкан_ки місць тимчасового проживання чи модульних містечок після певного

періоду проживання у цих приміщеннях «опиняються у пасивній позиції» і починають очікувати від управителя речі, що можуть не входити у межі їхніх повноважень. Це змушує муніципалітети покривати такі витрати, як-от ремонт техніки, гуманітарна допомога тощо. У цьому випадку складність проявляється у **невстановленому розподілі відповідальності** між мешкан_ками та управителем житла. Взаємодія між мешкан_ками та управлінськими компаніями має передбачити сценарії поведінки у разі необхідності проведення ремонтних робіт та будь-яких інших побутових питань, і хто за них має бути відповідальним. Встановлення чітких правил дозволяє позбутися різних очікувань з обох сторін і уникнути конфлікту.

Знову ж таки, там є певні ризики, коли люди оселяються в таких МКП.... чи в щось іншому, чи в модульному містечко... Ну в них змінюється світогляд, і вони відчувають себе жертвами. Ми розуміємо, що всі люди постраждали, і їм важко, вони не витримують. Але вони просто починають вимагати: дайте нам, забезпечте нас, нам винні.

Представни_ця місцевих органів влади

Врешті, поєднання різних форм власності в одному приміщенні, земельні та містовпорядні питання, а також ситуації, де управителем/балансоутримувачем та власником житла можуть виступати різні особи, у сукупності утворюють окремий виклик **комплексності житлових питань**. У таких обставинах досить важко напрацювати стандартизовані підходи до управління житлом для переселен_ок, які були б релевантні для більшості випадків, а велику частину ресурсів на підготовчому етапі потрібно виділяти на те, щоб зрозуміти, чи життєздатний конкретний проект і як його найкраще реалізувати з урахуванням законодавчих обмежень. Наприклад, муніципалітети зазначали, що деякі донорські організації відмовлялися від співпраці з громадою, ознайомившись зі всією ситуацією навколо конкретних житлових об'єктів.

Знаєте, у нас в кожному проекті є якісь, і в кожній локації, є певні і різні, і кожного разу унікальні умови. І я навіть не володію зараз остаточною інформацією, як це робити остаточно легально.

Представни_ця неурядової організації

● Спроможність відповідати на житлову кризу та втілювати житлові рішення

За період повномасштабного вторгнення місцеві органи влади показали різний рівень спроможності реагувати на житлову кризу та будувати місцеву житлову політику. Деякі міста виявилися більш успішними у своїй кризовій відповіді на проблему з доступом до житла, проте жодне з міст не було готовим до масштабності викликів. Нагальна мобілізація ресурсів дозволила більшості муніципалітетів покрити найгострішу потребу в житлі за короткий період часу, проте значно менша частка громад виявилися спроможними реалізувати більш довгострокові та сталі рішення.

Але насправді в місті немає достатньої кількості навіть комунальної власності, житлової, там, чи нежитлової, яку можна було би в швидкий період і відносно невеликими грошима реконструювати... Жодне місто в Україні не було готове до такої ситуації, і ніхто не готувався, і, якби, це і навіть з фінансової точки зору немає сенсу тримати і утримувати таку велику кількість площі чи, там, тимчасового житла, чи соціального житла.

Представни_ця місцевих органів влади

На сьогодні більшість міст і громад мають обмежені спроможності систематично та послідовно розвивати місцеву житлову політику. Навіть більш прогресивні житлові рішення сьогодні залишаються точковими і не орієнтуються на розвиток систематичної житлової політики, а проекти з потенційним довгостроковим впливом не виходять за рамки своїх проектних задач.

Попри це, важливо відзначити й сильні сторони, що дали змогу окремим містам і громадам бути більш адаптованими до викликів повномасштабного вторгнення. Успішність відповіді на кризу залежить, зокрема, від попереднього досвіду та наявності успішних практик, які працювали ще до 2022 року. Аналіз цього досвіду дозволяє краще зрозуміти, чому окремі міста є більш спроможними надавати житло і як місцеві органи влади можуть посилювати власну здатність будувати місцеву житлову політику.

Інституціоналізовані програми підтримки. Громади, що розвивали житлові програми, мають ширший набір інструментів підтримки людей у доступі до житла. Хоча не всі житлові програми були спрямовані на розвиток житла у комунальній власності, а більше були зосереджені на кредитуванні приватного майна, поширеність, масштабність та

дієвість таких програм дозволила містам закласти фундамент дієвого інструменту підтримки, який зміг відновити свою діяльність і після вторгнення. Досвід впровадження житлових програм також сприяє успішній імплементації нових форм підтримки, де програми вже безпосередньо фокусуються на допомозі внутрішньо переміщеним особам та іншим вразливим групам населення. Наприклад, у Харкові запуск місцевої програми кредитування підштовхнув до реалізації нових програм з підтримки внутрішньо переміщених осіб, учасни_ць бойових дій тощо.

Досвід управління донорськими проектами є важливим фактором, що визначає готовність донорської організації співпрацювати з місцевими органами влади, при цьому попередній досвід може не завжди стосуватися житлової сфери. Наявність досвіду свідчить про вміння місцевих органів влади управляти грантовими коштами, комунікувати з донорськими організаціями, відповідати на їхні запити та бути готовими діяти згідно з донорськими процедурами. Наприклад, реалізація проекту з будівництва соціального житла для ВПО у Луцьку стала можливою завдяки попередньому досвіду співпраці банкової установи з містом. Тобто наявність попередніх кейсів співпраці підвищують рівень довіри донорів до здатності муніципалітету управляти масштабними проектами та до прозорості прийнятих рішень.

Спроможні управлінські установи у структурі місцевих органів влади, що змогли взяти на себе управлінську роль в адмініструванні новоствореного житла для ВПО. Такі установи можуть існувати, наприклад, у формі комунальних підприємств. Втім, не завжди управління житлом належить до їхніх основних функцій. Подекуди вони починають відповідати за житло для ВПО як наслідок співпраці з донорськими організаціями.

Але всі інші [міста] відмовляються робити КП, які би менеджери це все. Тобто це лягає на якісь рандомні структури, які, по хорошому, не зовсім мали би це робити, і вони не вміють це робити, і не мають, по ідеї.

Представни_ця неурядової організації

Ведення моніторингу житлових потреб і приміщень також посилює спроможність місцевих органів влади, бо дозволяє сформуванню ширше бачення загальної ситуації у місті чи громаді, а також обґрунтувати прийняті рішення. Щоб

розуміти кількість людей, які потребують допомоги з житлом, муніципалітети використовують інструменти обліку. Наприклад, потреба ВПО у житлі може фіксуватися через облік претендент_ок на отримання тимчасового житла. Паралельно з цим громади також проводять моніторинг наявних приміщень, які потенційно можна переобладнати під місця проживання переселен_ок. Така інформація має не лише показувати наявність вакантних приміщень у межах громади, а й враховувати реальну доцільність переоблаштування будівель у житло для ВПО, беручи до уваги їхні характеристики, юридичний статус та інтегрованість у місто.

Така аналітична робота суттєво полегшує комунікацію з донорськими організаціями та зменшує ризики того, що проекти з переоблаштування, будівництва чи відновлення пошкодженого житла зайдуть у глухий кут через юридичні питання власності на земельну ділянку чи будівлю, балансоутримувача тощо. З іншого боку, важливо також докладати системних зусиль для актуалізації даних, адже статус приміщень може змінюватися.

Ми абсолютно всі об'єкти, які в нас пошкоджені, ми звели в одну загальну таблицю... Коли зруйновано, що пошкоджено, що відновлено... Це дало нам можливість систематизувати, розподілити громади між фондами, між організаціями, щоб не було дубляжів. Тому що, на жаль, на перших етапах були випадки, коли в один день привозили три організації вікна на один і той самий об'єкт.

Представни_ця місцевих органів влади

Готовність до застосування нових підходів також є ознакою спроможності місцевих органів влади впроваджувати прогресивні рішення. В умовах обмежених можливостей втілювати довгострокові місцеві житлові політики, зокрема й через недосконалість законодавчої бази й актуальної політики на національному рівні, окремі муніципалітети можуть використовувати наявні проекти як простір для пілотування нових моделей управління житлом, що перебуває у комунальній власності. Наприклад, Львів, крім безпосереднього будівництва житла, призначеного для проходження реабілітації поранених військовослужбовців, також долучає консультант_ок, щоб напрацювати бачення, як фінансово й організаційно має виглядати майбутнє управління цим житлом.

Ми, відповідно, зараз знаходимося в стадії спілкування з різними консультантами, щоб зрозуміти необхідну кількість людей і необхідну кількість коштів, які має виділяти місто на утримання цього житла.

Представни_ця місцевих органів влади

Спроможність впроваджувати довгострокові житлові рішення значною мірою залежить і від безпекової ситуації у регіоні. Муніципалітети, які активно зайняті відбудовою інфраструктури та які щоденно борються з наслідками військових атак, мають менше ресурсів, щоб виділяти їх на пошук сталих житлових рішень.

● Довгостроковий розвиток житлової політики

Впровадження довгострокових житлових рішень у сфері соціального житла неможливе без розуміння, яку роль мають відігравати громади в його розвитку. Пошук сталих рішень має включати переосмислення моделі соціального житла. Цей процес повинен відбуватися як на національному, так і на місцевому рівнях.

Потреба в соціальному житлі продовжує зростати, однак як на місцевому, так і на національному рівнях бракує даних, аби оцінити її реальний масштаб. На сьогодні житло в комунальній власності залишається маргіналізованим. На національному рівні немає затвердженої стратегії житлової політики, яка би передбачала розвиток соціального житла як житла в пільгову оренду для різних груп людей. Законодавство, яке наразі регулює фонди житла соціального та тимчасового призначення, є фрагментованим і не пропонує сталої фінансової та управлінської моделі для утримання такого житла. У довгостроковій перспективі ця модель не виглядає життєздатною, бо таке житло завжди буде тягарем для місцевих бюджетів, а з огляду на реальні потреби у соціальному житлі, муніципалітети не зможуть задовольнити їх повністю.

Громади частково поєднують реактивні кризові заходи з довгостроковими програмами. Так, поряд з появою місць тимчасового проживання у деяких містах розпочалися проекти з будівництва чи реконструкції житла за підтримки міжнародних організацій. За браку національної стратегії розвитку соціального житла громади зберігають проектний

підхід до таких програм. Це означає, що майбутнє такого житла подекуди залишається невизначеним. Попри те, що представни_ці міст і громад усвідомлюють важливість збереження такого житла в комунальній власності, існує ризик його подальшої приватизації.

Спостерігаються й позитивні зміни у готовності окремих міст і громад працювати зі сферою соціального житла й після завершення війни. Зокрема, про такі ідеї згадували деякі представни_ці громад у контексті важливості створення частково субсидованого житла для працівни_ць критичної інфраструктури та інших важливих для місцевого розвитку професій, «які приносять користь суспільству». Розвиток такого житла поряд із повністю субсидованим соціальним житлом, розрахованим на найбільш вразливі групи, допоможе створити різноманітну систему забезпечення житлом, що відповідатиме на потреби різних соціальних груп.

Ще одним важливим аспектом є управління житлом у комунальній власності. Оскільки на сьогодні громади мають відносно невелику кількість житла у своїй власності, вони не бачать потреби змінювати підходи до його управління. Наразі українське законодавство не передбачає спеціальних статусів чи організаційних форм для інституцій, які могли би стати операторами житла в комунальній власності. Частково ці функції можуть взяти на себе комунальні підприємства. Проте існують обмеження щодо можливості комунальних підприємств надавати таке житло в оренду із принаймні частковою оплатою. На місцевому рівні поняття «управління житлом» трактується як надання комунальних послуг, підтримка належного санітарного та технічного стану будівель. Проте, уявлення про це поняття не враховує стратегічного розвитку фонду такого житла, а також питання адміністрування, розподілу житла, встановлення правил проживання та вирішення операційних питань поза рамками житлово-комунальних послуг. Натомість у країнах, де соціальне житло виступає як повноцінна альтернатива комерційному сектору оренди та купівлі житла, управління таким фондом передбачає повний цикл менеджменту — від етапу будівництва чи реконструкції до утримання житла в належному стані в період експлуатації та комунікації з мешкан_ками.

Нині в Україні не існує аналогів житлових компаній, які управляють соціальним житлом, наприклад, у Німеччині, Австрії чи Фінляндії. У цих країнах соціальне житло посідає

значне місце у структурі володіння житлом великою мірою через спроможні житлові компанії, що беруть на себе управлінські функції.

Зокрема, житлові компанії відповідають за такі аспекти управління:

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

Такі житлові компанії є неприбутковими або мають статус обмеженої прибутковості. Це означає, що більшість отриманого прибутку від управління соціальним житлом має реінвестуватися в будівництво нового або ремонт наявного житла. Регулювання діяльності житлових компаній встановлює чіткі правила гри та розподіляє зони відповідальності між мешканцями та операторами соціального житла. Прозорість, підзвітність, передбачуваність і стабільність житлових компаній закладають фундамент для їхньої інвестиційної привабливості. Як результат, така управлінська модель наближає соціальне житло до самоокупності у довгостроковій фінансовій перспективі.

● ВИСНОВКИ

З початку повномасштабного вторгнення перед місцевими органами влади постали нові виклики у сфері житла. За цей час змінилося сприйняття житлової політики на місцевому рівні, а дискусія щодо важливості права на житло вийшла за рамки експертного й активістського середовищ.

З лютого 2022 року позитивно трансформувалися форми взаємодії між місцевими органами влади та донорськими й українськими неурядовими організаціями. З'явилися нові проекти та приклади співпраці у сфері житла – наприклад, будівництво та реконструкція житла для переселен_ок, що часто відбувається за підтримки міжнародних організацій та/або у співпраці з українськими неурядовими організаціями. Частина з цих проектів позиціонується як пілотування моделі соціального житла, де новостворені житлові приміщення мають бути сталими та потенційно самоокупними для місцевих органів влади. Попри це, політика у сфері житла на рівні місцевих органів влади на сьогодні виглядає фрагментовано й реактивно, а можливість впроваджувати довгострокові житлові рішення залишається обмеженою.

Досвід повномасштабного вторгнення вкотре підкреслив, що проблема з нестачею гідного і доступного житла є питанням, вирішення якого потребує довготривалих зусиль. Наявні заходи місцевих органів влади зі створення нового житла, на жаль, не можуть повністю задовольнити потреби всіх людей, що втратили дім або шукають прихисток у новому місці. Саме тому важливо й надалі докладати зусиль і розширювати фонд житла у комунальній власності та розбудовувати ефективну й злагоджену систему управління ним. Навіть після завершення війни і відбудови в Україні залишатимуться люди, які потребують допомоги з житлом.

Місцевим органам влади вже зараз варто планувати довгострокове управління цим житлом, уявлення про яке має вийти за рамки лише надання комунальних послуг та робіт з благоустрою і включати аспекти капітального ремонту цих приміщень, встановлення прозорих критеріїв поселення та механізмів орендної плати, взаємодії з мешкан_ками тощо. Крім цього, важливо не допустити приватизації такого житла у майбутньому, адже це позбавить місто та громаду цінної інфраструктури та послабить їхню спроможність

відповідати на кризові ситуації та задовольняти потребу в житлі.

Важливою складовою оновлення житлової політики є лідерство на національному рівні. Державну житлову політику в Україні формують і втілюють різні структури, зокрема Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури, Міністерство соціальної політики, Міністерство реінтеграції тимчасово окупованих територій, Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву, Українська фінансова житлова компанія та інші міністерства і центральні органи виконавчої влади, наприклад, Міністерство оборони, Міністерство внутрішніх справ та правоохоронні органи з власними житловими програми. Усі вони мають різні сфери відповідальності і втілюють різні житлові рішення та проекти. Комплексна житлова політика, пріоритетом якої є доступ до гідного житла, не може існувати без горизонтальної та вертикальної співпраці органів влади.

Для цього, серед іншого, потрібне оновлення житлового законодавства, зокрема чинного Житлового кодексу та Концепції житлової політики. Нині Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури працює над розробкою законопроекту «Про основні засади державної житлової політики України», який повинен закласти підвалини оновлення принципів житлової політики та зафіксувати важливість розвитку соціального житла. Для того, щоб нова модель житлової політики почала працювати, потрібне також оновлення податкового й земельного законодавства, а також законодавства щодо оренди комунального майна.

Посилення спроможностей місцевих органів влади відповідати на житлову кризу та впроваджувати більш довгострокові житлові рішення частково залежить від національної підтримки. Активне залучення представників місцевих органів влади до розробки національної житлової політики може допомогти уряду визначити її цілі та пріоритети, дозволить враховувати бачення громад, місцевий контекст і складнощі, з якими вони зіштовхуються.

Державні рішення, що передають обов'язки та повноваження місцевим органам влади, варто супроводжувати створенням відповідних умов, які дозволили б муніципалітетам втілювати покладені на них очікування. В умовах обмеженої адміністративної спроможності деякі нові

обов'язки, особливо, прийняті без урахування потреб і можливостей громад, можуть сприйматися органами місцевого самоврядування як додатковий тиск. Ключовою перешкодою залишається брак фінансових інструментів для розвитку житлової політики, у формі як кредитів, так і грантів.

Крім цього, муніципалітети потребують технічної та адміністративної підтримки для того, щоби втілювати економічно ефективні й соціально справедливі місцеві житлові політики. Існує потреба в обміні досвідом як із європейськими містами, так і між українськими громадами. Місцевим органам влади також необхідні консультації, експертна та юридична підтримка, підвищення кваліфікації спеціалістів. Все це допоможе розбудувати систему соціального житла.

Нині значна частка відповідальності за гарантування конституційного права на житло лежить на органах місцевого самоврядування. Водночас, спроможність українських міст і громад потребує посилення. Наявні проекти з переоблаштування чи будівництва житла для внутрішньо переміщених осіб можуть стати підґрунтям для нової системи соціального житла. Пілотування управлінської моделі у рамках цих проектів, а також аналіз цих досвідів може дати поштовх для повного переосмислення житлової політики та змін у законодавстві.