

# **ЗВІТ**

## **РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ ОРГАНІВ ВЛАДИ ЩОДО ФОРМУВАННЯ ФОНДУ СОЦІАЛЬНОГО ЖИТЛА**

**Лютий 2024**

Звіт «Рекомендації для органів влади щодо формування фонду соціального житла» підготовано протягом лютого 2024 року в рамках проєкту «Житло для життя: комплексні рішення для внутрішньо переміщених осіб (ВПО)».

Проєкт «Житло для життя: комплексні рішення для внутрішньо переміщених осіб» створено Громадською організацією «Київський міський осередок Всеукраїнської громадської організації «Громадянська мережа ОПОРА» завдяки отриманому гранту від Програми «Підтримка організацій громадянського суспільства (ОГС)» в Україні у межах фінансової підтримки Посольства Великої Британії. Програма реалізується Crown Agents у партнерстві з International Alert і у співпраці з Crown Agents in Ukraine.

Зміст звіту не обов'язково відображає погляди Посольства Великої Британії, погляди Crown Agents, International Alert та Crown Agents in Ukraine.

**Анотація:**

У цьому звіті на основі аналізу, проведеного раніше в рамках реалізації проєкту «Житло для життя: комплексні рішення для внутрішньо переміщених осіб (ВПО)», надаються конкретні пропозиції (проекти) щодо внесення змін до законодавчих актів задля практичного впровадження інституту соціального житла в Україні та формування фонду соціального житла.

З метою належного висвітлення та пояснення пропозицій, які надаються, цей звіт включає узагальнення досвіду та аналіз законодавства, викладені раніше в нашому звіті «Огляд і аналіз міжнародного й українського досвіду формування та використання фонду соціального житла».

Конкретні пропозиції щодо внесення змін до законодавчих актів викладено в додатку до цього звіту.

**Автор:**

Дмитро Левицький

## Зміст

Вступ.....	4
I. Загальні зауваження.....	5
Поняття соціального житла.....	5
Український контекст.....	7
Європейський контекст.....	8
II. Огляд міжнародного досвіду формування та використання фонду соціального житла.....	11
Формування фонду соціального житла.....	11
Будівництво (придбання) нового соціального житла, реконструкція нерухомості іншого призначення під соціальне житло.....	11
Залучення наявного житла різних форм власності до сфери соціального найму житла.....	13
Утримання фонду соціального житла.....	15
Надання в користування соціального житла.....	16
Хто надає соціальне житло?.....	16
Хто має право на соціальне житло?.....	16
Які основні умови соціального найму житла?.....	17
Ілюстративний приклад: Нідерланди.....	18
Чому Нідерланди?.....	18
Становлення і розвиток системи соціального житла в Нідерландах.....	18
III. Аналіз законодавства України щодо формування та використання фонду соціального житла.....	23
Загальний огляд законодавства України щодо соціального житла.....	23
Соціальне, доступне, тимчасове житло та «квартирна черга».....	23
Загальна характеристика Закону України «Про житловий фонд соціального призначення».....	26
Визначення соціального житла.....	27
Формування житлового фонду соціального призначення.....	28
Участь держави.....	29
Участь приватного сектору економіки.....	29
Утримання фонду соціального житла.....	30
Надання соціального житла.....	31
Право на соціальне житло. Категорії наймачів.....	31
Плата за соціальне житло.....	35
IV. Практика формування та використання фонду соціального житла в Україні.....	37
Соціальний квартирний облік громадян і облік соціального житла.....	37
Формування фонду соціального житла.....	38
V. Узагальнені результати огляду й аналізу міжнародного та українського досвіду формування та використання фонду соціального житла.....	39
Міжнародний досвід та український контекст.....	39
Законодавство України та практика його застосування.....	41
Висновки та рекомендації щодо можливих шляхів удосконалення законодавства і практики у сфері соціального житла.....	42
Національний рівень.....	43
Місцевий рівень.....	44
VI. Загальна характеристика рекомендованих законодавчих змін.....	45
Використані джерела.....	48
Українською мовою.....	48
Іноземними мовами.....	50
Додаток.....	52
Проект Закону України Про житловий фонд соціального призначення.....	52

## Вступ

У попередньому нашому звіті «Огляд і аналіз міжнародного й українського досвіду формування та використання фонду соціального житла» ми узагальнили міжнародний досвід щодо формування та використання фонду соціального житла (особливу увагу приділивши тим прикладам, які видаються найбільш релевантними для України), проаналізували законодавство України у сфері соціального житла та практику його застосування, і в підсумку визначили, які підходи українського законодавства є в теперішніх умовах прийнятними, а які потребують перегляду.

*Ключовим висновком наших попередніх досліджень став той, що ми не можемо рекомендувати органам місцевого самоврядування розвивати фонд соціального найму житла в умовах недосконалого правового регулювання та практичної відсутності державної підтримки.*

Загалом попит на наймане, і в тому числі соціальне, житло на підконтрольній Уряду України території зріс, а держава й територіальні громади не мають достатнього житлового фонду у своїй власності, щоб забезпечити цей попит. Найпростішим розв'язанням проблеми забезпечення ВПО житлом могло би видатися будівництво нового житла. Однак такий підхід несе суттєві ризики в середньо- та довгостроковій перспективі, як свідчить досвід країн Західної Європи. Докладно про них йдеться в розділі V цього звіту.

Тому більш доцільним видається зробити акцент на державній допомозі на наймання житла (субсидованому наймі житла), що дозволить, серед іншого, залучити ринок найму приватного житла. Це не є чимось новим — концепція державної допомоги на найм житла вже зараз закладена в законі про соціальне житло (ондак не наповнена практичним змістом).

Тож констатуємо, що законодавче регулювання сфери соціального житла в Україні не відповідає викликам сьогодення, ми вважаємо за доцільне внести зміни до Закону України «Про житловий фонд соціального призначення». Адже зміни на рівні підзаконних актів не змінять становища, породженого принциповими підходами, закладеними на рівні законів. З огляду на обсяг та характер змін ми пропонуємо викласти Закон України «Про житловий фонд соціального призначення» в новій редакції. Текст відповідного проекту наведено в додатку до цього звіту.

З метою належного висвітлення та пояснення пропозицій, які надаються, цей звіт включає узагальнення досвіду та аналіз законодавства, викладені раніше в нашому звіті «Огляд і аналіз міжнародного й українського досвіду формування та використання фонду соціального житла».

## I. Загальні зауваження

### Поняття соціального житла

Говорячи про "соціальне житло", слід насамперед визначитися зі змістом, який ми вкладаємо в це поняття.

Існують різні підходи до визначення «соціального житла». В законодавстві та практиці різних країн ці визначення різняться.

Закон України «Про житловий фонд соціального призначення» визначає соціальне житло 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». Фактично, таке визначення зводить поняття соціального житла до житла, яке надається в користування на умовах так званого «соціального найму».

Таке визначення є близьким до визначення соціального житла, використаного в записці Організації економічного співробітництва та розвитку «Social housing: A key part of past and future housing policy»: «У цій записці **соціальне житло визначається як наймане житло, що надається за цінами, нижчими за ринкові, і яке є цільовим та розподіляється відповідно до певних правил, таких як встановлені потреби або черги на отримання житла**».

Ми цілком погоджуємося із наведеним визначенням і для цього огляду послуговуємося саме ним. Таке визначення містить дві ключові ознаки соціального житла:

- житло надається в найм за ціною, що є нижчою за ринкову («соціальний», «пільговий» або ж «субсидований» найм - ці терміни в нашому огляді ми використовуємо як синоніми),
- право на такий «пільговий» найм не є загальним, а надається за певними критеріями.

Наголосимо, що наведене визначення залишає «за дужками» питання якості житла, що надається на умовах соціального найму. Як буде показано далі в нашому огляді, **якість і фізичні характеристики житла самі по собі не роблять його «соціальним»**. У різних країнах, залежно від законодавчих і економічних умов та практики, що склалася, на умовах соціального найму може надаватися як житло малої площі та низької якості, так і цілком сучасне та комфортне житло.

З другого боку, і **соціально-економічні характеристики домогосподарства та його членів самі по собі не роблять займане цим домогосподарством житло «соціальним»**. Ключовою є наявність відносин «субсидованого» найму.

Взяте нами за основу визначення дає також можливість **розрізнити інструмент соціального найму і пряме адміністративне регулювання плати за найм урядами** або органами місцевого самоврядування, коли розмір такої плати є нижчим за ринковий унаслідок загального адміністративного обмеження.

**Важливо також відмежувати поняття соціального житла від поняття «доступного житла», яке є значно ширшим**. У вже згаданій записці ОЕСР «доступне житло» визначається як «наймане та власне житло, яке стає доступнішим для домогосподарств завдяки широкому спектру інструментів регулювання попиту та пропозиції (включаючи житлові дотації або ваучери, субсидії або податкові пільги для тих, хто вперше купує житло)».

Цілком погоджуючися з таким розмежуванням і визначенням «доступного житла», наголошуємо, що предметом нашого огляду є лише соціальне житло («соціальний найм»). Відповідно, **мешканці соціального житла є його наймачами, а не власниками**. Це чітке розмежування допоможе нам уникнути плутанини та не виходити за межі нашого дослідження.

Також важливо зазначити, що **для характеристики житла як «соціального» не має значення, у чий власності перебуває житло**, яке здається на умовах «соціального найму»: держави, місцевої громади чи приватних осіб. Досвід різних країн свідчить, що власниками житла, яке надається як соціальне, можуть бути найрізноманітніші суб'єкти. Ключовою ознакою ж лишається саме «субсидований» у той чи інший спосіб найм. Дійсно, на практиці дуже часто в соціальний найм надається житло державної і комунальної власності. Але **не всяке державне і комунальне житло є соціальним, і не завжди соціальне житло належить державі чи місцевій громаді**. Цю різницю важливо пам'ятати, щоб уникнути як безпідставного зарахування до соціального того житла, яке не надається в соціальний найм, так і ілюзій щодо «рятівного» комунального або державного житлового фонду як обов'язково соціального.

Можна зустріти підхід, за яким від соціального житла (соціального найму) відокремлюють певні категорії найманого житла за критеріями часу перебування або вартості.

Наприклад, як видно із наведеного вище визначення, Закон України «Про житловий фонд соціального призначення» як соціальне визначає житло, яке надається безоплатно (хоча, забігаючи наперед, зауважимо, що все-таки плата за найм соціального житла передбачається в інших положеннях закону). Ми вважаємо такий підхід національного законодавства недосконалим (про що буде йти мова в наших подальших звітах). Адже і в разі «безоплатного» найму, і в разі найму за зниженою ціною йдеться все-таки про «субсидований найм». А вже власне відсоток «субсидії» не є визначальним, і байдуже, складає він 1% чи 100%.

Щодо строку користування житлом слід звернути увагу на таке. За законодавством різних країн можуть бути різні підстави користування житлом. Основними є право власності, договір найму, різноманітні сервітути. І як ми вже визначили, ключовою ознакою соціального житла є відносини найму - «соціального», або ж «субсидованого». Будь-який найм житла, у свою чергу, на практиці може бути коротко- або довгостроковим. Тож виділяти час проживання як критерій відмежування певних випадків користування житлом від соціального житла видається недоречним. **Будь-яке житло, що надається на умовах «субсидованого» найму, незалежно від його строку та відсотку «субсидування» (безкоштовно чи за знижену плату), є соціальним за визначенням**. Інша річ, що в рамках соціального житла можуть існувати свої підкатегорії.

Натомість **слід відмежовувати соціальне житло від категорій житла, яке надається на інших правових підставах, аніж найм**. Прикладом у законодавстві України може бути договір про надання соціальних послуг, який є підставою для користування будинком нічного перебування. Іншим прикладом можуть бути відомі законодавству інших країн (і частково й законодавству України) «прихистки у надзвичайних ситуаціях» («emergency shelter»), підставою користування якими є такі публічно-правові засади як прямі вказівки законодавства та/або окремі акти й розпорядження органів публічної влади. Можна навести іще чимало інших прикладів. **Ми погоджуємося з необхідністю відокремлення цих «надзвичайних» категорій житла від житла соціального, але наголошуємо, що критерієм є не строк перебування в ньому, а підстава**. Зрештою, наприклад, перебування особи в пенітенціарній установі може бути досить тривалим і оплаченим за рахунок платників податків, але ж не породжує відносин соціального найму житла.

## Український контекст

Цей звіт є першим у серії звітів, кінцевою метою яких є надати рекомендації органам державної влади та місцевого самоврядування України щодо формування і використання фонду соціального житла. Тому, обираючи й наводячи досвід інших країн для огляду, ми прагнули врахувати контекст, який буде релевантним для нашої країни.

Нижче тезово викладено основні особливості житлової сфери в Україні, на які ми зважали:

1. **Українське суспільство є суспільством власників житла:** за даними Мінрегіону України, 2021 року близько 98% житла в Україні перебувало в приватній власності. Таким чином, на житло державної і комунальної власності припадало близько 2% житла. За даними дослідження CEDOS 2019 року, у сукупності лише 14% респондентів<sup>1</sup> проживали у найманому житлі (включаючи житло приватної, державної і комунальної власності). Ми розуміємо, що після повномасштабного вторгнення російської федерації структура власності змінилася, але наведені дані засвідчують «природний» її стан, до потрясінь і втрат, яких зазнало наше суспільство.
2. Така структура власності сформувалася відносно нещодавно - з 1990-х років.
3. Внаслідок повномасштабного вторгнення велика кількість житла втрачена (знищена), деякі населені пункти буквально стерті з лиця землі. Це зменшує кількість доступного житла в Україні.
4. Внаслідок повномасштабного вторгнення кілька мільйонів громадян України покинули домівки. Міністерство соціальної політики у відповіді на запит Громадянської мережі ОПОРА повідомило, що станом на 9 червня 2023 року на обліку внутрішньо переміщених осіб (ВПО) в Україні перебуває 4 871 807 осіб. Це формує підвищений попит на житло в регіонах і населених пунктах, до яких переїхали ВПО.
5. Внаслідок повномасштабного вторгнення кілька мільйонів громадян України виїхали за кордон, і за даними Міністерства закордонних справ України станом на 21 червня 2023 року за кордоном перебували 8,177 млн українців. Очевидно, що якась частина цих громадян не повернеться в Україну. Серед іншого, це збільшує кількість потенційно доступного житла в Україні, яке такі громадяни можуть продати або здати в найм.
6. Враховуючи еміграцію українців за кордон та тенденцію старіння населення, Україна в найближчі десятиліття потребуватиме робочих рук сотень тисяч, якщо не мільйонів, іммігрантів. **Імміграція породить виклик забезпечення житлом та соціальної інтеграції новоприбулих.**
7. **Україна має багаторічний досвід успішної реалізації програми житлових субсидій,** виплата яких з 2018 року є монетизованою. Хоча житлові субсидії є насамперед адресною соціальною допомогою на оплату житлово-комунальних послуг, умови та логіка їх призначення і виплати є подібними до умов і логіки надання субсидій / допомог на найм житла в деяких країнах Європи.

---

<sup>1</sup>Ми вважаємо, що в дійсності відсоток наймачів житла в Україні був на той час значно нижчим, адже до вибірки дослідження увійшли лише мешканці українських міст із населенням 100 тисяч або більше. При цьому на 2020 рік кількість таких міст складала менш як 50 із загальної кількості в 459 заселених міст України. Також слід додати, що за даними Укрстату на 1 січня 2022 року близько 30% населення України проживало в сільській місцевості, отже, теж не ввійшло до вибірки. Більші міста є «економічними магнітами», які приваблюють внутрішніх мігрантів, що призводить до вищого, ніж у менших містах і сільській місцевості, попиту на наймане житло.

## Європейський контекст

Хоча в цьому огляді ми широко використовуємо статистичні й аналітичні дані OECD, особливу увагу приділяємо досвіду європейських країн, а серед них - досвіду країн-членів Європейського Союзу. Такий акцент обумовлений, з одного боку, спільним чи подібним до українського історичним і культурним досвідом, статусом України як кандидата на членство в ЄС, а з другого боку - достатньо різноманітним досвідом у сфері соціального житла, який мають країни Європи, і можливістю обрати релевантні для України приклади (і антиприкладі).

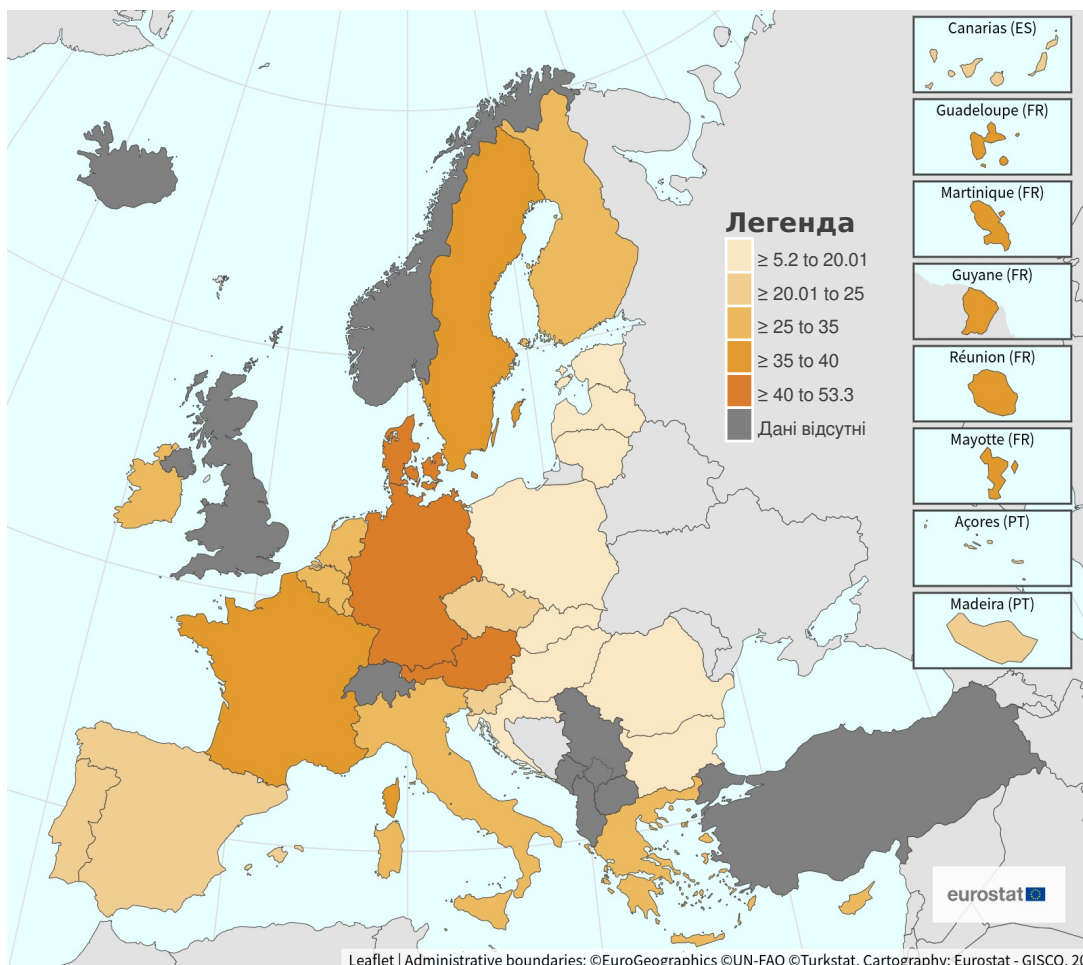
Слід відзначити, що в середньому по ЄС майже 70% населення проживає у власному житлі, тоді як решта 30% - в орендованому (див. таблицю 1).

Країни	Власники		Наймачі	
	2021 рік	2022 рік	2021 рік	2022 рік
<b>Європейський Союз - 27 країн</b>	69,9	69,1	30,1	30,9
Румунія	95,3	94,8	4,7	5,2
Словаччина	92,9	93,0	7,1	7,0
Угорщина	91,7	90,1	8,3	9,9
Хорватія	90,5	91,1	9,5	8,9
Литва	89,0	88,6	11,0	11,4
Польща	86,8	87,2	13,2	12,8
Болгарія	84,9	85,0	15,1	15,0
Латвія	83,2	83,1	16,8	16,9
Мальта	81,9	82,6	18,1	17,4
Естонія	81,6	82,0	18,4	18,0
Чехія	78,3	77,1	21,7	22,9
Португалія	78,3	77,8	21,7	22,2
Словенія	76,1	75,4	23,9	24,6
Іспанія	75,8	76,0	24,2	24,0
Італія	73,7	74,3	26,3	25,7
Греція	73,3	72,8	26,7	27,2
Бельгія	71,3	72,5	28,7	27,5
Люксембург	71,1	72,4	28,9	27,6
Фінляндія	70,3	69,5	29,7	30,5
Нідерланди	70,1	70,6	29,9	29,4
Ірландія	70,0	70,4	30,0	29,6
Кіпр	69,8	69,6	30,2	30,4
Швеція	64,9	64,2	35,1	35,8
Франція	64,7	63,4	35,3	36,6
Данія	59,2	59,6	40,8	40,4
Австрія	54,2	51,4	45,8	48,6
Німеччина	49,1	46,7	50,9	53,3

Таблиця 1. Розподіл населення за статусом володіння житлом (у відсотках). Джерело: Евростат - <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bookmark/2457e44e-df35-4995-aacc-e79684402691?lang=en>



Втім, відсоток власників і наймачів житла у різних країнах є різним. На одному кінці шкали перебувають Німеччина, Австрія і Данія, у яких кількість домогосподарств, що проживають у найманому житлі, більша за 40%. На іншому кінці шкали - країни Східної Європи, де кількість наймачів житла менша за 20%. Між ними - група країн, де показник наймачів є близьким до середньоєвропейського і складає близько 30% (див. карту 1).



**Карта 1.** Кількість наймачів житла (у відсотках, 2022 рік). Джерело: Євростат - <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bookmark/2457e44e-df35-4995-aacc-e79684402691?lang=en>

Показово, що різна структура власності на житло означає і різний досвід формування і використання соціального житла. Як ми вже визначили вище, соціальне житло - це житло, що надається на умовах соціального (субсидованого) найму. Більша забезпеченість власним житлом означає менший попит на наймане житло взагалі і на соціальний найм зокрема.

Тож не дивно, що **дві країни, на досвід яких у сфері соціального житла часто покликаються як на взірцевий - Данія та Австрія - є представниками «трійки лідерів» ЄС за кількістю наймачів житла.** А з другого боку, як неодноразово відзначають дослідники, **у країнах Східної Європи високий відсоток власного житла зменшує попит на наймане житло загалом, і знижує суспільний тиск щодо потреби в соціальному житлі.**

Тож з урахуванням різного контексту і структури власності в Україні, з одного боку, і в Австрії та Данії, з другого боку, є місце для обґрунтованих сумнівів щодо меж застосовності досвіду двох останніх в умовах Східної Європи взагалі й України зокрема.

Слід враховувати також, що історія соціального житла в Західній Європі налічує понад століття, як от у Нідерландах або Австрії. На його появу і формування справили вплив специфічні історичні умови початку ХХ століття, міжвоєнного періоду, а також повоєнної відбудови в умовах ринкової, а

не соціалістичної, економіки.

Динаміка попиту на соціальне житло в країнах ЄС є більш-менш сталою (хоча на неї і справили свій вплив пандемія COVID-19 та повномасштабне російське вторгнення в Україну), і формувалася протягом десятиліть, як і рішення урядів у відповідь на цей попит.<sup>1</sup>

За цей час накопичений відповідний досвід і суспільні традиції, поступово виникали й еволюціонували підходи до формування фонду соціального житла та його утримання й надання наймачам. Країни Європи, насамперед Західної, мали можливість на практиці пересвідчитися, наскільки ті чи інші підходи були вдалими, і відмовитися від невдалих або помилкових.

Серед країн ЄС ми можемо знайти приклади подолання викликів, які перед Україною постали нещодавно або постануть в осяжному майбутньому. Це і повоєнна відбудова, і розселення та інтеграція іммігрантів.

Втім, процес перегляду політик у сфері соціального житла і їхньої адаптації до нових викликів триває в країнах ЄС і досі. Тож навряд чи ми можемо виділити серед європейського досвіду готовий «рецепт», який можна беззастережно перенести в Україну. Як і не вважаємо за потрібне повторювати кожен історичний крок наших західних сусідів, як з огляду на різний суспільно-історичний контекст, так і враховуючи, що від певних підходів уже відмовилися як не надто вдалих.

Але ми можемо узагальнити й обрати найбільш відповідні до українського контексту відповіді на питання, які сформулювали раніше:

- Як формується фонд соціального житла?
- Як утримується фонд соціального житла?
- Як надається в користування фонд соціального житла?

---

<sup>1</sup>Ми свідомі того, що російське повномасштабне вторгнення в Україну справило свій вплив на динаміку попиту на соціальне житло як в країнах ЄС, так і в Україні. Але розглядаємо цей «сплеск» як такий, значення якого в довгостроковій перспективі значною мірою нівелюватиметься, особливо після відновлення суверенного контролю України над усіма її територіями.

## II. Огляд міжнародного досвіду формування та використання фонду соціального житла

Ми постійно наголошуємо на тому, що соціальне житло - це «субсидоване» житло. Субсидії, в якій би формі вони не надавалися (про що - нижче), в кінцевому підсумку поділяються на дві категорії:

- субсидії пропозиції (власникам соціального житла, наймодавцям),
- субсидії попиту (наймачам).

Субсидії пропозиції можуть бути застосовані в тій чи іншій формі і для формування фонду соціального житла, і для його утримання, і для його надання.

Субсидії попиту, коли йдеться про соціальне житло, в силу його природи обмежені сферами надання і утримання соціального житла, адже наймач не інвестує в будівництво чи придбання житла - інакше він був би власником, а не наймачем.

### Формування фонду соціального житла

Як ми вже визначили раніше, соціальне житло - це житло, що надається на умовах соціального (субсидованого) найму. Як таке, воно є частиною загального фонду найманого житла в країні. Відповідно, фізична наявність і доступність житла під соціальний найм залежить від фізичної наявності та доступності житла під найм узагалі.

Тому коли постає завдання збільшення фонду соціального житла, є два підходи (які не виключають один одного, а часом і перетинаються):

- збільшувати кількість житла (будувати нове, реконструювати колишні промислові та громадські будівлі тощо),
- залучати наявне житло різних форм власності на ринок найму, в тому числі до сфери соціального найму житла.

### Будівництво (придбання) нового соціального житла, реконструкція нерухомості іншого призначення під соціальне житло

Будівництво нового житла і реконструкція існуючих об'єктів під соціальне житло має свої відмінності від «комерційного» будівництва, яке здійснюється на загальних ринкових умовах. Для того, щоб кошти інвестувалися в нерухомість, яка не приносить прибутку або приносить обмежений, порівняно з ринковими умовами, прибуток, необхідно, щоб уряди та місцеві громади або самі інвестували публічні кошти в таке будівництво, реконструкцію чи придбання готового житла, або надавали забудовникам і інвесторам достатні субсидії (дотації, компенсації), або ж створили умови, які стимулюватимуть приватні інвестиції в соціальне житло.

Отже, основними інструментами будівництва (придбання) нового соціального житла та реконструкції існуючих об'єктів під соціальне житло є:

1. Прямі інвестиції публічних коштів у будівництво чи реконструкцію житла для його подальшого використання як соціального. Власником новоствореного житла, залежно від джерела коштів, є держава (центральний уряд), землі або провінції (уряди земель, провінцій або штатів у федеративних державах) або місцеві громади (органи місцевого самоврядування)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>Для спрощення викладу надалі ми називатимемо згадані форми власності «публічною власністю».

2. Прямі інвестиції публічних коштів у придбання (викуп) житла приватної форми власності для його подальшого використання як соціального. Як і в попередньому випадку, власником новоствореного житла, залежно від джерела коштів, є держава, штати, землі або провінції, або ж місцеві громади.
3. Надання субсидій (дотацій, компенсацій) приватним забудовникам/інвесторам для будівництва ними соціального житла (в тому числі в рамках ширшого приватного проекту з розбудови житлового масиву на ринкових засадах). Таке соціальне житло може бути в подальшому передане до публічної власності (в такому разі по суті йдеться про спільне інвестування публічних і приватних коштів), лишитися в приватній власності забудовника за умови здачі в соціальний найм, або ж бути передане до приватної власності спеціалізованої неприбуткової «житлової» організації, яка надаватиме житло в соціальний найм (нерідко такі організації від початку самі ж і виступають забудовниками).
4. Надання податкових пільг та інших економічних заохочень забудовникам/інвесторам, що будують соціальне житло. До числа таких інструментів входять, серед іншого, неприбутковий статус організації або звільнення від певних податків, безкоштовне або на пільгових умовах виділення землі під будівництво соціального житла, надання прямих позик за рахунок публічних коштів (на умовах, вигідніших за комерційні кредити), програми надання пільгових кредитів, урядових гарантій тощо. Переважно такі інструменти передбачають, що ними можуть скористатися не будь-які приватні актори, а неприбуткові організації, метою яких є будівництво і надання соціального житла, і які мають спеціальний законодавчий статус та підпадають під відповідне державне регулювання. Власниками новоствореного соціального житла залишаються такі забудовники/інвестори.
5. Адміністративне зобов'язання забудовника під час нового будівництва виділяти частину нової житлової забудови під соціальне житло. Як і в п. 3, таке житло може бути в подальшому передане до публічної власності, лишитися в приватній власності забудовника за умови здачі в соціальний найм або ж бути передане до приватної власності спеціалізованої неприбуткової організації. За відсутності прозорих економічних компенсаторів такий підхід створює корупційні ризики, а головне - спонукає забудовників формально виконувати вимоги щодо площі або кількості одиниць соціального житла, заощаджуючи на його якості та територіально виокремлюючи його зі свого масиву забудови, яка здійснюється на ринкових засадах, і формуючи «гетто» з низькоякісного житла.

Наголосимо, що наведені інструменти не виключають один одного і в практиці деяких країн можуть використовуватися одночасно.

Прямі інвестиції публічних коштів у створення соціального житла історично були одним із перших інструментів формування соціального житлового фонду. Прикладами можуть слугувати, зокрема, Австрія, Франція, Великобританія. Сучасною тенденцією є поступове зниження прямих публічних інвестицій у нове соціальне житло і використання інших інструментів для поповнення його фонду. У той же час, зберігається публічне управління (державними та комунальними підприємствами або агенціями, органами місцевого самоврядування) сформованим раніше соціальним житловим фондом, що перебуває у публічній власності.

Одночасно, а за деякою історичною традицією - і раніше, соціальне житло почало будуватися в рамках різноманітних добровільних або принаймні неприбуткових приватних ініціатив. Прикладами можуть слугувати, знову-таки Франція, Великобританія, а також Нідерланди (на

прикладі яких ми зупинимося нижче докладно). Цей інструмент продовжує широко застосовуватися і розвиватися в сучасних умовах.

Інші інструменти, описані вище, історично виникли і сформувалися дещо пізніше як доповнення до прямих публічних інвестицій та діяльності спеціалізованих неприбуткових житлових організацій. Особливо широко використовується поєднання субсидій (дотацій, компенсацій) і податкових пільг та інших економічних заохочень в діяльності таких неприбуткових організацій.

Слід звернути увагу на ключову особливість збільшення фонду соціального житла через нове будівництво і реконструкцію. Сама природа такого підходу означає, що новозбудоване соціальне житло буде розташоване компактно. При цьому не має значення, буде це житло у публічній власності чи приватній. Адже нове житло будується єдиним масивом, і в подальшому його власнику простіше управляти житлом саме як єдиним масивом. Це, власне, і відбулося на практиці в ХХ столітті, коли сформувалися великі житлові масиви соціального житла, як-от в Австрії (публічна власність) та Нідерландах (приватна власність неприбуткових організацій).

**Наслідком цілеспрямованого будівництва соціального житла є формування «гетто» за соціальними та етнокультурними ознаками.** Адже зазвичай критерієм надання соціального житла в найм є певний (низький) рівень доходу. Коли цього критерію недостатньо (як-от в умовах дефіциту соціального житла), додаються інші критерії - як-от приналежність до певної категорії населення.

Такий підхід зіграв злий жарт із Францією. Бажаючи забезпечити права «легальних іммігрантів» (мешканців французьких колоній, які виявили бажання переселитися до колишньої метрополії після здобуття колоніями незалежності), було встановлено певні квоти та пріоритети в наданні соціального житла для такої категорії громадян. Як наслідок, добрі наміри обернулися мимовільною житловою сегрегацією новоприбулих мігрантів та «замиканням» їх у кварталах масивах соціального житла.

Не уникнули цієї проблеми й інші країни. Наприклад, після здобуття незалежності Суринамом Нідерланди прийняли сотні тисяч мешканців цієї своєї колишньої колонії, і так само забезпечили їх соціальним житлом. Втім, усвідомивши виклики формування соціальних та етнокультурних «гетто», Нідерланди пішли шляхом «розчинення» та «перемішування» соціального житла серед житла, що наймається на ринкових умовах або перебуває у власності його мешканців. Серед іншого, «перемішування» житла відбувалося і шляхом стимулювання викупу квартир їхніми мешканцями.

В цілому усвідомлення ризиків, які несе цілеспрямоване будівництво кварталів соціального житла, робить актуальним пошук інших рішень та інструментів наповнення соціального житлового фонду, зокрема й через долучення приватних власників житла.

### **Залучення наявного житла різних форм власності до сфери соціального найму житла**

Будівництво нового чи реконструкція існуючого житла - не єдиний спосіб поповнення фонду соціального житла, і не завжди найефективніший.

Наприклад, Франція зараз, за визначенням багатьох політиків, мас-медіа і громадських активістів переживає «житлову кризу», яка характеризується, в тому числі, браком житла. Але в той же час у країні насправді є значна кількість вільного житла, яке, пропонується до найму, але не користується попитом.

Насправді в цьому немає нічого дивного чи унікального. Такий досвід відомий і іншим країнам, в

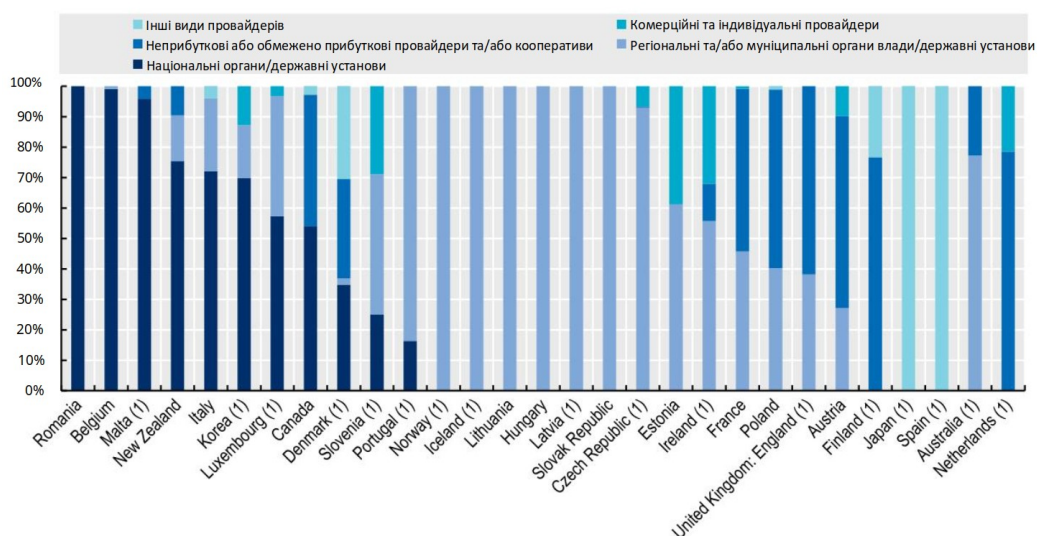
тому числі Україні, і в тому числі до повномасштабного вторгнення російської федерації. Більші міста є «економічними магнітами» для внутрішніх і зовнішніх мігрантів, що викликає підвищений попит на житло в них і навіть дефіцит доступного житла. Тим часом люди полишають менші міста і села, залишаючи порожніми свої домівки. Навіть якщо власники переймаються тим, щоб запропонувати своє житло до найму, не завжди знаходяться охочі найняти житло далеко від місця роботи та розвиненої інфраструктури.

Слід також врахувати, що «операторам соціального житла» є мало цікавими поодинокі будинки, розкидані в різних кварталах чи навіть населених пунктах. Історично перший в часі підхід з будівництва нового соціального житла кварталами і масивами призвів до того, що оператори соціального житла одночасно виступають якщо не власниками цього житла, то щонайменше його управителями. Поєднання функції оператора соціального житла з функціями управителя житлом означає, що такий оператор-управитель зацікавлений і може ефективно управляти лише відносно великими масивами житла та пов'язаної з ним інфраструктури. Долучати до свого «житлового портфеля» (викуповувати) окремі будинки чи квартири із «чужих» кварталів оператору може бути економічно не вигідно.

Крім того, що це залишає часом доволі прийнятні пропозиції житла за межами соціального житлового фонду, внаслідок такого підходу формуються «гетто».

Відповіддю став пошук інструментів із залучення приватного житла до соціального житлового фонду. Тут можливі два підходи:

1. Заохочення власників нерухомості запропонувати своє житло до соціального найму. В деяких країнах допускається функціонування приватних операторів (провайдерів) соціального житла (див. графік 1). Зі свого боку, держава пропонує державні субсидії та інші форми підтримки власників.
2. Субсидювання попиту, а не пропозиції, шляхом надання житлової субсидії безпосередньо наймачу, а також надання йому права вільно обрати житло, яке він хоче найняти. Цей підхід дозволяє долучити до сфери соціального житла «вкраплення» із окремих квартир чи будинків, які фізично не знаходяться в масиві соціального житла, і які в іншому разі залишилися би незадіяними у сфері соціального найму (або взагалі залишалися би тривалий час незаселеними). Житлові субсидії наймачам надаються, зокрема, в Греції, Ісландії, Ірландії, Нідерландах, Португалії та Сполученому Королівстві.



**Графік 1.** Розподіл загального фонду соціального найму житла за типом провайдерів (2020 рік або останній доступний рік). Джерело: OECD - <https://www.oecd.org/els/family/PH3-1-Public-spending-on-housing-allowances.pdf>

Слід сказати, що законодавство багатьох країн передбачає певні механізми «перетворення» приватної власності на публічну, яка в подальшому може використовуватися як соціальне житло. Йдеться, зокрема, про відумерлу спадщину та безхазяйну нерухомість. Втім, такий підхід, з одного боку, не завжди може принести велике поповнення житлового фонду публічної власності, а з другого - змушує публічних акторів витратити ресурси на управління «розпорошеною» власністю. Реалізація таких повноважень вимагає від публічної влади чіткого розуміння подальших перспектив новонадбаного житла (продаж, знесення для вивільнення землі, чи навпаки - накопичення і концентрація).

## Утримання фонду соціального житла

Будь-яке житло потребує утримання, і той факт, що житло надається в соціальний найм, ніяк не зменшує об'єктивних витрат на його утримання. Логічним джерелом покриття витрат на утримання найманого житла мала би бути плата за найм. Але ж у випадку соціального житла ця плата зазвичай є нижчою за ринкову. Так чи інакше, а в кінцевому підсумку знову йдеться про прямі чи опосередковані субсидії за рахунок публічних коштів.

Отже, використовуються такі джерела фінансування утримання соціального житла (які зазвичай не виключають одне одного):

1. **Плата за найм.** У разі якщо йдеться про державну субсидію наймачу, який надалі шукає житло під найм на ринкових умовах, вже однієї цієї плати може бути достатньо, якщо вона дійсно є ринковою. Але слід враховувати, що в деяких країнах публічна влада активно втручається (стримує) в процес формування плати за найм, навіть у житлі, яке не належить до соціального. Враховуючи, що протягом останніх декількох років вартість будівництва нового житла в Європі зросла у відсотковому вираженні значно вище, ніж розмір плати за найм, це створює проблему: навіть за «ринкового» рівня плати за найм житла її може бути недостатньо для покриття всіх витрат наймодавця включно з належним утриманням і ремонтом житла. Також слід враховувати, що в малопривабливих районах ринкова плата за найм є нижчою, хоча витрати на утримання є такими ж, як і в престижніших районах. Зрештою, ринкова плата за найм зазнає впливу під тиском соціального найму, особливо в країнах зі значним фондом соціального житла: великі «соціальні» гравці здатні просто деформувати ринок житла (що може сприйматися і як недолік, і як перевага: в Австрії, наприклад, вплив соціального житла на стримування ринкової плати за найм розглядається скоріше як позитивний). Ну а якщо плата, яку від наймача одержує наймодавець, є недостатньою, то для належного утримання соціального житла йому лишається лише сподіватися на державну допомогу.
2. **Публічні кошти.** В деяких країнах історично склалося так, що все чи майже все житло, яке надається на умовах соціального найму, належить до публічної власності. Держава і місцеві громади як власники житла зобов'язані його утримувати, і роблять це за публічні кошти, якщо плати за найм бракує. Такий підхід означає, що **соціальне житло публічної власності здатне перетворитися на справжню «чорну діру» для публічних коштів.** Крім того, тривале недофінансування та погане утримання соціального житла зрештою вимагатиме коштовної реновації житла - знову ж таки за публічні кошти.
3. **Перехресне субсидування за рахунок комерційної діяльності.** Описана у попередньому пункті проблема усвідомлюється багатьма урядами та місцевими громадами. Тому постійно відбувається пошук і експериментування з альтернативними джерелами фінансування. Наприклад, операторам соціального житла дозволяють якусь частину

житлового фонду здавати в найм на ринкових умовах, а одержаний прибуток використовувати на утримання соціального житла або навіть будівництво нового. Втім, такий підхід є непрозорим і створює ризики корупційних зловживань.

Останні два підходи є добре відомі Україні з інших сфер і неодноразово критикувалися економістами як ґрунт для зловживань і політичного популізму. Подібній критиці піддаються ці механізми і в інших країнах.

Тож із наведених механізмів оптимальним видається покриття витрат на утримання соціального житла через адекватний (ринковий) розмір плати за найм. Оскільки мета соціального найму - підтримка саме наймача, то саме він і має одержувати субсидію, яка покриває різницю між ринковою і соціальною платою за найм.

Цей підхід, по-перше, частково знімає з публічної влади тягар адміністрування та управління житлом. По-друге, як уже зазначалося, він дозволяє долучити до сфери соціального житла житло приватної власності. По-третє, регулюючи умови надання субсидій і частку відшкодування, органи влади можуть стимулювати наймачів користуватися менш заселеними районами та регіонами. По-четверте, такий підхід сприяє запобіганню сегрегації, адже дозволяє одержувачу житлової субсидії за бажанням обрати житло кращої якості чи в ліпшому районі, доплативши з власної кишені різницю між «соціальною» і ринковою платою за найм. По-п'яте, такий підхід дозволяє власникам житла бути «самоокупними» та належно утримувати соціальне житло.

Показово, що за даними OECD протягом 2011-2018 інвестиції публічних коштів у житло (у відсотковому вираженні до ВВП) зменшилися вдвічі, у той час як витрати на житлові субсидії не лише не зменшилися, але й незначно зросли. Пізніші дослідження показали, що в багатьох країнах витрати на житлові субсидії додатково зросли в зв'язку пандемією COVID-19.

## **Надання в користування соціального житла**

Питання «як надається соціальне житло» включає в себе кілька менших питань:

- Хто надає соціальне житло?
- Хто має право на соціальне житло?
- Які основні умови соціального найму житла?

### **Хто надає соціальне житло?**

Як видно з графіку 1, оператори (провайдери) соціального житла в різних країнах можуть бути різними: державними, приватними або неприбутковими організаціями, житловими кооперативами. При цьому в деяких країнах можливе одночасне функціонування різних видів операторів соціального житла.

У середньому в країнах OECD та ЄС регіональні органи влади та органи місцевого самоврядування забезпечують близько половини соціального житла. Решта припадає на неприбуткові, обмежено-прибуткові або кооперативні житлові організації (15%), національні уряди (14%), приватних комерційних провайдерів (11%) та інших суб'єктів.

### **Хто має право на соціальне житло?**

Кожна країна по-своєму визначає, хто має право на проживання в соціальному житлі / на умовах соціального найму.

В цілому виділяють такі групи критеріїв одержання права на соціальне житло:



- фінансові критерії (як-от рівень доходів),
- критерії проживання (наявність громадянства/законної підстави для проживання в країні, строк проживання тощо),
- додаткові критерії (приналежність до певної соціально-економічної групи, склад домогосподарства, наявність роботи, поточна житлова ситуація тощо).

Залежно від країни, можуть застосовуватися різні групи критеріїв, але частим є їхнє поєднання.

Часом, за дефіциту соціального житла, цих критеріїв виявляється недостатньо, і запроваджуються черги на одержання соціального житла. При цьому певні критерії можуть надавати пріоритетне місце в черзі. Є і екзотичні приклади, як-от у Японії та Ізраїлі, розіграшу місць у соціальному житлі серед тих, хто має на нього право, за принципом лотереї.

Баланс і жорсткість критеріїв є чутливим соціальним і політичним питанням. **Надто низький «порог входження» до системи соціального найму часом означає менше стимулів до самостійного поліпшення житлових умов.** Дослідники відзначають, що мешканці соціального житла є менш соціально мобільними, ніж мешканці житла, яке винаймається на ринкових умовах.

Із країн OECD критерії рівня доходу існують у 26 країнах. Часом рівень доходу встановлено на відносно високому рівні, щоб дозволити об'єднати домогосподарства з різним рівнем доходу для запобігання майновій сегрегації (наприклад, в Австрії та Франції). Що має побічний ефект у вигляді перевантаженості системи соціального житла, особливо у Франції.

Громадянство або легальне постійне проживання вимагається у 21 країні, але для деяких біженців існують винятки. В 11 країнах також є критерій проживання у місцевій громаді. Наприклад, для отримання права на комунальне житло у Відні необхідно проживати в місті протягом трьох років.

Додаткові критерії включають інвалідність членів домогосподарства, наявність роботи, поточну житлову ситуацію, належність до певних категорій громадян (як-от військовослужбовців і членів їхніх сімей) тощо.

### **Які основні умови соціального найму житла?**

Перша умова, яка нас цікавить, це **плата за найм**. У кожному разі для соціального житла вона є субсидованою, питання лише в тому, хто одержує субсидію. У деяких країнах, як-от у Німеччині, субсидія (компенсація) надається власнику житла. Але переважаючою тенденцією можна вважати надання субсидії на найм самому наймачеві. Житлові субсидії наймачам надаються, зокрема, в Греції, Ісландії, Ірландії, Нідерландах, Португалії та Сполученому Королівстві. На цьому ми вже докладно зупинялися раніше, тож не будемо повторюватися.

Існують різні підходи до визначення розміру плати за соціальний найм (частки, яку має платити наймач), які також можуть поєднуватися. Зазвичай при визначенні розміру плати за соціальний найм враховується дохід домогосподарства та характеристики і вартість житла, що надається. Можлива також (часткова) прив'язка до рівня ринкової плати за найм, і навіть «адміністративне» визначення граничного розміру плати за соціальний найм (в абсолютних цифрах, відсотках чи як формула).

Друга важлива умова - **строк користування соціальним наймом**. Якщо одні уряди та органи місцевого самоврядування дозволяють практично безстроково користуватися вигодами системи соціального найму, то інші запроваджують обмеження (хоч це часто є політично складним рішенням, і обмеження ліпше запроваджувати до надання соціального житла, аніж після).

Так, провайдери соціального житла спонукають мешканців виїжджати з соціального житла, коли їхнє економічне становище покращується, щоб звільнити місце для наймачів, які його потребують більше. Інструменти включають періодичну перевірку права на соціальне житло (Франція, Словаччина), найм на визначений строк (Англія) та зростання розміру плати за найм залежно від доходу (Нідерланди).

Решта умов зазвичай залежить від загального національного законодавства щодо найму житла та різниться від країни до країни: від більшого захисту прав та інтересів наймачів до переваги прав власників житла.

## **Ілюстративний приклад: Нідерланди**

Завершити наш загальний огляд ми вважаємо за доречне конкретним прикладом, за який ми обрали Нідерланди.

### **Чому Нідерланди?**

Мало яке дослідження, присвячене доступному, і в тому числі соціальному, житлу, обходиться без згадки про особливий досвід Нідерландів.

Сьогодні Нідерланди є ближчими, ніж Австрія чи Данія, до України за структурою власності на житло: понад 70% мешканців проживають у власному, а не орендованому житлі. До того ж така структура власності почала формуватися, як і в Україні, з 1990-х років.

Не завжди застосовний до України в історичному аспекті, **досвід Нідерландів цінний як приклад гнучкого реагування на нові виклики і еволюцію підходів у сфері соціального житла**. Нідерланди не боялися відмовлятися від старих підходів, коли цього вимагали нові обставини.

Досвід цієї країни здатний проілюструвати, з одного боку, швидку відбудову житла і насичення ринку житлом, доступність якого обумовлювалася нижчою собівартістю будівництва (що часом означало нижчі вимоги до самих будівель, як-от до площі квартир). А з другого - досить вдалий перехід від концепції соціального житла як житла, «дешевого за якістю» і зосередженого в (при-)міських «гетто», до концепції соціального (субсидованого) найму, покликаного в тому числі запобігти соціальній сегрегації.

**Приклад Нідерландів також може бути ілюстрацією «коливань» та зміни філософії публічного втручання в сферу соціального житла: від жорсткого регулювання і пільгового фінансування провайдерів (власників) соціального житла - до адресного субсидування наймачів при певному державному контролі.**

Ми вважаємо за доречне ознайомитися не лише з тими підходами, які використовуються нині, але й із тими, від яких Нідерланди вже відмовилися (і які, можливо, не слід повторювати й нам).

### **Становлення і розвиток системи соціального житла в Нідерландах**

Дослідники виділяють шість етапів становлення і розвитку сучасної системи соціального житла в Нідерландах:

1. До 1901 року: Перші житлові асоціації (Woningbouwverenigen)
2. 1901-1945: Ухвалення Закону про житло
3. 1945-1965: Пovoєнний дефіцит житла
4. 1965-1989: Самозабезпечення житлових асоціацій

5. 1990-1995: Здобуття незалежності житловими асоціаціями

6. 1995 - сьогодні: Сучасна система

Перші житлові асоціації (Woningbouwverenigingen) виникли в Нідерландах у другій половині XIX століття як відповідь бізнесу та суспільства на погані умови проживання робітників у перенаселених індустріальних містах і передмістях (що становило загрозу епідемічному та соціальному благополуччю суспільства в цілому). Модель роботи була така: нова асоціація продавала акції заможним людям, які ставали членами асоціації. Кошти від продажу акцій ішли на фінансування будівництва будинку. Прибутки від оренди цього житла, замість того, щоб повністю виплачуватися акціонерам, здебільшого реінвестувалися у будівництво нового житла. Таким чином, асоціації створили «револьверний» будівельний фонд, а акціонери отримували скромний 3-відсотковий прибуток на свої інвестиції і робили свій внесок у покращення життя суспільства. Про жодний державний контроль не йшлося.

Житловий закон 1901 року формалізував діяльність приватних житлових асоціацій, надавши доступ до пільгового державного фінансування, але прив'язавши цю підтримку до регуляторного нагляду за інституційною структурою, розмірами орендної плати та якістю будівництва. Такий підхід відрізняє голландську систему від систем інших країн, таких як Великобританія, де соціальне житло будував сам уряд. Житловим законом 1901 року Нідерланди сприяли «буму» приватного житлового будівництва, використавши існуючі житлові асоціації для побудови децентралізованої системи соціального житла, яка діє і сьогодні.

Руйнування, спричинені Другою світовою війною, призвели до того, що Нідерланди зіткнулися з величезною нестачею житла. За оцінками, близько чверті голландських будинків було пошкоджено під час війни, і триста тисяч сімей не мали де жити. Уряд країни заморозив орендну плату, щоб захистити орендарів, але вартість будівництва зростає. Щоб зробити нове будівництво можливим, потрібна була фінансова підтримка. Як і раніше, житлові асоціації мали доступ до кредитів від уряду на будівництво житла, але тепер на додаток до кредитів на фінансування будівництва, уряд надавав субсидії для покриття дефіциту між доходами від оренди та витратами на експлуатацію і погашення кредитів. Ця додаткова субсидія дозволила житловим асоціаціям будувати житло понад можливості їхнього «револьверного фонду». Закономірно, збільшення урядової фінансової підтримки призвело до посилення регулювання. У післявоєнний період вплив держави на житлові асоціації розширився до такої міри, що вони майже втратили свою автономію. Тим не менше, завдяки значній фінансовій підтримці житлові асоціації порівняно швидко відбудували житловий фонд. Тож між 1945 і 1970 роками частка соціального житла в загальному житловому фонді зростає на 24 відсотки.

Коли повоєнна житлова криза пішла на спад, потреба в централізованому та жорсткому державному управлінні зменшилася. Щоб компенсувати зменшення державних інвестицій, уряд розробив три нові ринкові фінансові інструменти для соціального житла, які стали наріжними каменями сьогоденного механізму фінансування:

- 1) Було запроваджено новий тип субсидій: допомогу на найм житла. До цього різниця між реальними витратами наймодавців і регульованою платою за найм покривалася за рахунок «субсидій пропозиції», тобто житловим асоціаціям. Відтепер субсидію отримувала сторона споживання - наймачі.
- 2) Було створено Гарантійний фонд соціального житла (Waarborgfonds Sociale Woningbouw, WSW). У 1984 році уряд припинив надавати кредити чи субсидії житловим асоціаціям. Якщо останні потребували коштів, то мусили їх позичати на ринках приватного капіталу. А

створений урядом WSW, маючи високий кредитний рейтинг (AAA), гарантував такі позики, що давало доступ до дешевших запозичень.

- 3) Було створено наглядовий орган, що контролював фінанси сектору соціального житла. Центральний фонд соціального житла (Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting, CFV) був створений у 1987 році для підтримки все більш незалежних житлових асоціацій. CFV став квазідержавним органом, який виконував два завдання: фінансовий нагляд та надання екстреної фінансової підтримки.

Запровадивши ці нові інструменти, уряд розірвав ще один фінансовий зв'язок із сектором соціального житла. Окрім припинення кредитування ремонтних робіт, уряд більше не видавав кредити на будівництво нового соціального житла. Припинення державного кредитування ознаменувало фундаментальний зсув в історії соціального житла. До того, доступ до державних кредитів був фінансовим двигуном системи з моменту прийняття першого Житлового закону 1901 року. Після кількох поступових кроків до фінансової незалежності, до кінця 1980-х років непогашені борги та операційні субсидії були єдиним фінансовим зв'язком між урядом та житловими асоціаціями, що залишився. У міру того, як гостра потреба в житлі зменшувалася протягом 1970-х і 1980-х років, потік субсидій житловим асоціаціям зменшувався.

1990-ті роки ознаменували початок нової ери для житлових асоціацій. Припинення кредитів та субсидій з боку державного сектору стало фундаментальною зміною в тому, як уряд інвестував у соціальне житло. «Законом про врегулювання балансу» 1995 року житлові асоціації стали вільно і безперешкодно володіти своїми портфелями. Вони перетворилися з де-факто філій уряду на приватні соціальні підприємства. Ставши незалежними, житлові асоціації отримали більшу свободу у виконанні своїх соціальних обов'язків, але водночас вони опинилися у «дикій стихії» приватного ринку. Певною мірою суперечливо, житлові асоціації заохочувалися діяти більше як учасники ринку, водночас обслуговуючи дедалі вужче коло населення, яке потребувало «неринкового» соціального житла.

Період після 1995 року характеризувався з боку житлових асоціацій «пошуками місця» на ринку та моделей сталого функціонування і фінансування. Житлові асоціації укрупнювалися, зливаючись. Специфічною особливістю житлових асоціацій лишалося те, що, навіть переймаючи корпоративну структуру управління, в підсумку вони лишалися неприбутковими установами, які не мали акціонерів, які би вимагали розподілу прибутку, а відтак - мусили шукати, куди реінвестувати доходи.

Природньо, не обійшлося без певних корупційних скандалів та критики уряду за надто різке «самоусунення» від регулювання діяльності житлових асоціацій. Внаслідок цього, а також рішення Європейської комісії, уряд обмежив лібералізацію сектору соціального житла. Протягом наступних десяти років було прийнято нові регуляції, які знову обмежували діяльність житлових асоціацій. Нові правила були закріплені Законом про житло від 2015 року, який вкотре переосмислив роль житлових асоціацій.

Першим кроком було запровадження граничного рівня доходу для наймачів соціального житла. Починаючи з 2009 року, 90% наявного житла житлових асоціацій повинні надаватися домогосподарствам, дохід яких не перевищує певного встановленого граничного рівня (у 2009 році він становив 33 000 євро на рік, а станом на 2022 рік цей ліміт становить 40 765 євро для домогосподарств, що складаються з однієї особи, і 45 014 євро для більших домогосподарств). З урахуванням ліміту доходу приблизно 40 відсотків голландських домогосподарств теоретично мають право на соціальне житло. Але такий високий, за українськими мірками, відсоток

потенційних наймачів системи соціального житла не повинен вводити в оману. Ми наголошуємо на означенні «потенційні» наймачі. Бо в дійсності скористатися системою соціального житла можуть далеко не всі. Окрім критерію доходу, є ще низка інших, як-от інвалідність або інші життєві обставини, які дають «пріоритетне» право на соціальний найм. Але наявний фонд соціального житла не спроможний задовольнити потребу всіх осіб із «пріоритетом». Тож із них формуються черги на соціальне житло, перебування в яких може тривати, залежно від міста, від кількох місяців до кількох років.

Тож встановлений ліміт доходу - це лише перший «фільтр» на шляху доступу до системи соціального житла в Нідерландах. Слід наголосити, що для цієї країни встановлення граничного доходу стало зміною філософії і новим поглядом на соціальне житло: не як «загальнодоступне благо» і конкурента приватному сектору, а як частину вузької системи соціального захисту.

Другим кроком стало запровадження податку з домовласників (*verhuurdersheffing*). Зростання цін на нерухомість з кінця 1990-х років збільшило вартість колективних активів житлових асоціацій до 45 мільярдів євро. Уряд стверджував, що ця вартість накопичилася на активах, які були побудовані за рахунок державних позик і фінансувалися за рахунок державних субсидій. В умовах глобальної рецесії та жорсткої економії бюджетних коштів сектор соціального житла почав виглядати як «золота жила». Тож уряд спеціально для житлових асоціацій запровадив «податок на домовласників», який стягується з великих власників житла.

Це стимулювало великих власників, як житлові асоціації, а також приватних забудовників, якнайшвидше розпродувати квартири. Тож це - також той період, коли Нідерланди починають перехід до «дуалістичної» структури житлового фонду, збільшуючи частку житла, що перебуває у власності його мешканців, і таким чином змінюючи пропорцію між кількістю наймачів і власників житла на користь останніх. Уряд і житлові асоціації починають заохочувати наймачів до викупу житла, що, крім іншого, зменшує податкове навантаження і є ще одним джерелом доходу для житлових асоціацій.

Третій крок - зобов'язання житлових асоціацій розділити свою соціальну та комерційну діяльність на два окремі «портфелі». Житлові асоціації повинні були розділити свою нерухомість на ту, що слугує суспільним економічним інтересам (*dienst van algemeen economisch belang*, DAEB), і ту, що не слугує суспільним економічним інтересам. Портфель DAEB включав соціальну власність, таку як житло, що здається в оренду за соціальними ставками, а портфель non-DAEB включав приватний сектор, такий як житло за ринковими ставками та нежитлову нерухомість. Ці два портфелі мали бути адміністративно відокремленими. Прибутки від портфеля non-DAEB все ще можна було перераховувати на фінансування портфеля DAEB, але непрямі субсидії, такі як гарантовані кредити та пільгові земельні ділянки, не можна було використовувати для діяльності non-DAEB.

У підсумку, описані кроки призвели до фундаментальних змін у структурі житлового фонду Нідерландів та взагалі у сприйнятті житлової політики і ролі соціального житла:

- сприяли викупу житла його мешканцями (і стимулювали великих власників житла його розпродувати), чим змінили структуру власності на житло і співвідношення кількості наймачів та власників на користь останніх,
- викристалізували значення соціального житла як форми соціальної підтримки, а не загальнодоступного блага і ринкового гравця, що було дещо новим для голландського суспільства,
- ознаменували звуження «субсидій пропозиції» (про прямі публічні інвестиції взагалі вже не

йдеться!) на користь розширення «субсидій попиту»,

- звузили й врегулювали сферу діяльності житлових асоціацій та спонукали їх стати фінансово здоровими організаціями, здатними виконувати свої соціальні обов'язки без прямої державної підтримки.

### III. Аналіз законодавства України щодо формування та використання фонду соціального житла

#### Загальний огляд законодавства України щодо соціального житла

##### Соціальне, доступне, тимчасове житло та «квартирна черга»

Основним законодавчим актом у сфері соціального житла в Україні є Закон України «Про житловий фонд соціального призначення». Саме цей закон врегульовує питання формування та надання в користування соціального житла як такого. Він регулює вузьку сферу соціального житла, у той час як законодавству України відоме й ширше поняття «доступного» житла.

У контексті «доступного житла» слід коротко схарактеризувати Житловий кодекс України (далі — ЖК України, Житловий кодекс) 1983 року (який за змістом був і лишається просто перейменований Житловим кодексом Української РСР) та явище «квартирної черги», яке ґрунтується на його положеннях.

Стаття 9 ЖК України проголошує доволі широкі житлові права:

«Громадяни мають право на одержання у безстрокове користування у встановленому порядку жилого приміщення в будинках державного чи громадського житлового фонду або на одержання за їх бажанням грошової компенсації за належне їм для отримання жиле приміщення для категорій громадян, визначених законом, або в будинках житлово-будівельних кооперативів.

Забезпечення постійним житлом громадян, які відповідно до законодавства мають право на його отримання, може здійснюватися шляхом будівництва або придбання доступного житла за рахунок надання державної підтримки у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.»

Як бачимо, ця норма досить загальна й охоплює всі випадки надання доступного житла (і тому норми Закону України «Про житловий фонд соціального призначення», які мають вузьку, спеціалізовану, сферу регулювання, є спеціальними щодо відповідних норм Житлового кодексу).

Вже з наведеної норми бачимо деякі принципи забезпечення доступним житлом:

- передбачається дві форми забезпечення:
  - надання житла в безстрокове (читай — довічне) користування,
  - державна підтримка в будівництві або придбанні житла;
- надання такого житла передбачається насамперед з державного житлового фонду (вжиті в ЖК України поняття «громадського» та «житлово-будівельних кооперативів» житлового фонду є анахронічними та не можуть бути застосовані на практиці в сучасних умовах; навіть поняття «державного» житлового фонду в Житловому кодексі на час його прийняття мало інший зміст, адже законодавство УРСР не розділяло державної та комунальної власності);
- обмеження права на державне сприяння певними категоріями осіб.

І хоча в статті 9 Житлового кодексу йдеться про надання житла в **користування**, на практиці йдеться про передачу його у **власність** громадян. Адже частина третя тієї ж статті передбачає право приватизувати відповідне житло:

«Громадяни мають право на **приватизацію** квартир (будинків) державного житлового фонду, житлових приміщень у гуртожитках, які перебувають у власності територіальних громад, або

придбання їх у житлових кооперативах, на біржових торгах, шляхом індивідуального житлового будівництва чи одержання у власність на інших підставах, передбачених законом.»

Понад те, закони України «Про приватизацію державного житлового фонду» і «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків» передбачають **безоплатну** передачу у власність (приватизацію) житла державної та комунальної власності.

Тож у підсумку надання житла «в користування» на підставі положень Житлового кодексу України в більшості випадків є першим кроком до переходу цього житла у приватну власність. Це об'єктивно знижує спроможність сформувавши обсяг «державного» житлового фонду, який би задовольняв потреби громадян, що потребують поліпшення житлових умов.

Ситуація ускладнюється тим, що сам перелік категорій громадян, які потребують поліпшення житлових умов (а відтак — право на одержання житла з «державного» житлового фонду), є досить широким. Наведемо відповідні положення Житлового кодексу:

«Стаття 31. Право громадян на одержання жилого приміщення

**Громадяни, які потребують поліпшення житлових умов**, мають право на одержання у користування жилого приміщення в будинках державного або громадського житлового фонду в порядку, передбаченому цим Кодексом та іншими актами законодавства України. Жилі приміщення надаються зазначеним громадянам, які постійно проживають у даному населеному пункті (якщо інше не встановлено законодавством України), як правило, у вигляді окремої квартири на сім'ю.»

«Стаття 34. Підстави для визнання громадян потребуєчими поліпшення житлових умов

Потребуєчими поліпшення житлових умов визнаються громадяни:

- 1) **забезпечені жилою площею нижче за рівень**, що визначається в порядку, встановлюваному цим Кодексом та іншими актами законодавства України;
- 2) які проживають у приміщенні, що не відповідає встановленим санітарним і технічним вимогам;
- 3) які хворіють на тяжкі форми деяких хронічних захворювань, у зв'язку з чим не можуть проживати в комунальній квартирі або в одній кімнаті з членами своєї сім'ї. Перелік зазначених захворювань затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я;
- 4) які проживають за договором піднайму жилого приміщення в будинках державного або громадського житлового фонду чи за договором найму жилого приміщення в будинках житлово-будівельних кооперативів;
- 5) які проживають тривалий час за договором найму (оренди) в будинках (квартирах), що належать громадянам на праві приватної власності;
- 6) які проживають у гуртожитках.

Громадяни визнаються потребуєчими поліпшення житлових умов і з інших підстав, передбачених цим Кодексом та іншими актами законодавства України.

Громадяни, які потребують поліпшення житлових умов, беруться на облік для одержання жилих приміщень у будинках державного і громадського житлового фонду та вносяться до єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов, порядок ведення якого визначає Кабінет Міністрів України.»



Як бачимо, перелік дуже широкий — і до того ж невичерпний.

Звісно, таку велику кількість потребуючих складно забезпечити житлом, особливо зважаючи на постійне вибуття (приватизацію) «державного» житлового фонду. Саме тому ЖК України передбачає облік громадян, що потребують поліпшення житлових умов, і навіть черговість надання їм жилих приміщень (включаючи «першочергове» та «позачергове» надання).

З наведених та деяких інших норм житлового законодавства постав такий феномен як «квартирна черга» - власне, черга з громадян, які (за доволі широкими критеріями Житлового кодексу) потребують поліпшення житлових умов.

Вже неодноразово відзначалося, що за такого законодавчого підходу ефективно розв'язати питання квартирної черги не вдасться ніколи: нові потребуючі постійно з'являтимуться, а наявне житло постійно «вибуватиме» у приватну власність. Втім, стосовно саме «квартирної черги» нашою метою є дати загальне розуміння проблематики, а не вдаватися до докладного її розбору. Тож на цьому зупинимось.

Слід також коротко охарактеризувати таку категорію як **«фонди житла для тимчасового проживання»**. 2003-го року Житловий кодекс було доповнено статтями 132-1 і 132-2, які запровадили поняття «фондів житла для тимчасового проживання». Спрощено, таке житло призначається для двох основних категорій осіб:

- громадян, які втратили житло внаслідок звернення на нього стягнення,
- біженців, осіб, які потребують додаткового захисту, громадян, які вимушені залишити жиле приміщення внаслідок його аварійного стану, стихійного лиха або з інших підстав, які загрожують стану та безпеці відповідного жилого приміщення.

За умовами надання та використання такого житла воно є подібним, як буде видно з подальшого викладу, до соціального житла. Власне, житло для тимчасового проживання цілком відповідає використовуваному нами поняттю соціального житла, за винятком хіба що застереження про «безкоштовність» користування ним (яку можна розглядати, втім, і як 100% субсидію на найм).

Житловий кодекс визначив умови надання такого житла, в тому числі заборону його приватизації, але не визначив порядку формування фондів такого житла, передоручивши це Кабінету Міністрів України. Кабінет Міністрів України дійсно визначив такий порядок, але передбачив формування фондів житла для тимчасового проживання органами місцевого самоврядування. Не передбачивши при цьому гарантій державного (спів)фінансування. Втім, оскільки на рівні закону такого обов'язку на органи місцевого самоврядування прямо покладено не було, підзаконним актом, яким є постанова Уряду, цього зробити також не можна. Тож фактично прийняття рішень щодо формування фондів житла тимчасового проживання лишалося на розсуд органів місцевого самоврядування, і в кінцевому підсумку впиралося в наявність бюджетних коштів та готовність їх виділяти на цю потребу.

Після повномасштабного вторгнення російської федерації в Україну Кабінет Міністрів України своєю постановою від 29 квітня 2022 р. № 495 «Деякі заходи з формування фондів житла, призначеного для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб» затвердив низку порядків щодо формування та використання фондів житла тимчасового проживання для внутрішньо переміщених осіб (ВПО). Серед іншого, було передбачено надання субвенцій з державного бюджету місцевим, а також надання житла Держмолодьжитлом.

Як і раніше, через регулювання цієї сфери підзаконним актом, органи місцевого самоврядування не розглядали формування фондів тимчасового житла як свій юридичний обов'язок. Однак до Закону України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб" 8 листопада 2023 року було внесено зміни, які законодавчо закріпили обов'язок органів місцевого самоврядування формувати фонди житла, призначеного для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб. Ці зміни набирають чинності з 30 грудня 2023 року.

Тож, у підсумку, можемо виділити ще одну категорію житла - «тимчасове» - яке, за всіма ознаками підпадаючи під визначення соціального, має окреме законодавче регулювання.

### **Загальна характеристика Закону України «Про житловий фонд соціального призначення»**

Спробою вдосконалити законодавче регулювання стало прийняття 2006 року Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» (далі — закон про соціальне житло).

Основне нововведення зазначеного закону полягало в спробі запровадження інституту **субсидованого строкового найму житла**. Закон визначив жорсткіші, ніж у Житловому кодексі, умови для надання соціального житла, а також прямо передбачив, що житло, надане як соціальне, **не підлягає приватизації**.

Це мало би вирішити основні недоліки системи забезпечення житлом, передбаченої ЖК України: звузити «вхідний потік» осіб, що претендують на забезпечення житлом, та знизити «відтік» житла, яке надається таким особам. Та для цього система забезпечення житлом, передбачена Житловим кодексом, мала би бути скасована, а цього не сталося<sup>1</sup>. Крім того, до самого закону про соціальне житло вносилися пізніші зміни, які розширювали перелік категорій осіб, які мають право на таке житло претендувати.

У підсумку, як засвідчила практика і як покажемо ми в подальшому викладі, Закон України «Про житловий фонд соціального призначення» так і не розв'язав проблеми «квартирної черги». Ми вбачаємо дві основні причини цього:

- по-перше, не було скасовано наявний механізм забезпечення житлом, передбачений Житловим кодексом,
- по-друге, в сам Закон України «Про житловий фонд соціального призначення» були закладені деякі внутрішні протиріччя (про які ми скажемо нижче).

Як наслідок, прийняття Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» на практиці призвело не до розв'язку проблеми «квартирної черги» через інструмент соціального житла, а лише до появи ще одного квартирної обліку — соціального. І як наслідок — ще однієї «квартирної черги» - «соціальної» (за новим законом) на додачу до «загальної» (за Житловим кодексом). Як показав проведений нами моніторинг наборів відкритих даних на «Порталі відкритих даних»<sup>2</sup>, органи місцевого самоврядування зараз просто ведуть облік громадян, які потребують поліпшення житлових умов (квартирний облік), окремо за законом про соціальне житло й окремо за Житловим кодексом.

<sup>1</sup> Понад те, ст. 10 закону про соціальне житло прямо передбачила подальше паралельне існування різних механізмів забезпечення житлом: «Перебування громадянина на соціальному квартирному обліку не є підставою для відмови йому у взятті на квартирний облік або зняття з квартирної обліку осіб, які потребують поліпшення житлових умов, чи обліку осіб, які мають право на отримання житла (пільгових кредитів на будівництво і придбання житла) за державними житловими програмами для окремих категорій громадян, визначених законодавством.»

<sup>2</sup> <https://data.gov.ua/dataset>

Нижче ми даємо докладнішу характеристику ключових положень Закону України «Про житловий фонд соціального призначення».

## Визначення соціального житла

Закон України «Про житловий фонд соціального призначення» дає доволі «класичне» визначення соціального житла: «соціальне житло - 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**».

Це визначення в цілому узгоджується з визначенням зі згаданої нами раніше записки Організації економічного співробітництва та розвитку «Social housing: A key part of past and future housing policy» та нашим розумінням соціального житла, викладеним вище. Фактично, таке визначення зводить поняття соціального житла до житла, яке надається в користування на умовах так званого «соціального найму» та містить дві ключові ознаки соціального житла:

- житло надається в найм за ціною, що є нижчою за ринкову («соціальний», «пільговий» або ж «субсидований» найм - ці терміни в нашому огляді ми використовуємо як синоніми),
- право на такий «пільговий» найм не є загальним, а надається за певними критеріями.

Однак уже в самому визначенні соціального житла закладене перше внутрішнє протиріччя Закону України «Про житловий фонд соціального призначення». У той час як у визначенні йдеться про безоплатне надання соціального житла, ч. 2 ст. 2 закону проголошує, що «користування соціальним житлом є платним». А стаття 28 закону про соціальне житло докладно врегулює питання складу, розрахунку та порядку внесення плати за житло у житловому фонді соціального призначення.

Крім того, Закон України «Про житловий фонд соціального призначення» містить складний (включаючи перехресні посилання та «коло визначень») набір визначень соціального житла з точки зору його складових. Наприклад, використовується поняття «соціальний гуртожиток» 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». При цьому у наведеному вище визначенні соціального житла міститься застереження «(крім соціальних гуртожитків)».

Тому, щоб мати можливість ці визначення застосовувати, ми, наскільки це можливо, розрізняємо вживання законом поняття «соціальне житло» у вузькому та широкому розуміннях.

Соціальне житло в широкому розумінні, або ж «житловий фонд соціального призначення» - це вся сукупність «соціального житла». Воно включає в себе:

- власне соціальне житло у вузькому розумінні - «квартири в багатоквартирних жилих будинках, садибні (одноквартирні) жилі будинки, які надаються громадянам у порядку черги на одержання соціального житла»,
- соціальні гуртожитки, приміщення в яких «надаються громадянам на час їх перебування на соціальному квартирному обліку за умови, що таке житло є єдиним місцем їх проживання».

Як бачимо з системного аналізу норм закону про соціальне житло, а також підзаконних актів,

прийнятих на його виконання<sup>1</sup>, різниця між цими двома видами соціального житла полягає насамперед у такому:

- у видах та характеристиках житла, що надається громадянам (окремі квартири і садибні будинки або ж приміщення в гуртожитку),
- у нормах забезпечення соціальним житлом (для соціальних гуртожитків нижчі),
- у порядку надання (приміщення в гуртожитку громадянам, для яких соціальне житло є єдиним житлом, мають надаватися одночасно з постановкою на соціальний квартирний облік, без очікування в «квартирній черзі»).

Крім того, закон згадує також про «установи соціального обслуговування»:

- спеціалізований будинок для ветеранів війни та праці, громадян похилого віку та осіб з інвалідністю,
- спеціалізований будинок для бідних та безпритульних,
- тимчасовий притулок для дорослих.

Ці установи, хоч і згадуються в Законі України «Про житловий фонд соціального призначення», прямо не відносяться ним до категорії такого житлового фонду, тож постає питання, чи можуть вони розглядатися як його частина. Чіткої відповіді на це питання закон не дає. За логікою підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих на його виконання, поселення в спеціалізованих будинках відбувається на підставі договору найму соціального житла та на (потенційно) постійній основі. Поселення ж у тимчасовому притулку — на підставі направлення відповідного органу місцевого самоврядування на тимчасовій основі.

Зі свого боку, спираючись на концепцію «субсидованого найму» як ключової ознаки соціального житла, ми не схильні розглядати установи соціального обслуговування як соціальне житло. Адже йдеться не просто про найм житла, але й про надання низки додаткових послуг, включаючи, наприклад, забезпечення їжею та медичними послугами. Такі послуги для відповідних категорій осіб є не менш важливими, ніж забезпечення житлом. Договір соціального найму як підстава перебування в таких установах виглядає як певне юридичне непорозуміння. Адже, для порівняння, підставою для користування будинком нічного перебування (відповідно до Закону України «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей») є договір про надання соціальних послуг, а не договір найму соціального житла.

Тож вважаємо, що порядок та умови створення й функціонування установ соціального обслуговування по суті не належать до предмету регулювання Закону України «Про житловий фонд соціального призначення», і відповідні положення повинні бути з нього виключені.

## **Формування житлового фонду соціального призначення**

Закон про соціальне житло передбачає, що житловий фонд соціального призначення формується **органами місцевого самоврядування** шляхом:

«1) будівництва нового житла;

---

<sup>1</sup> Зокрема, постанов Кабінету Міністрів України: від 19 березня 2008 р. № 219 «Про встановлення тимчасових мінімальних норм забезпечення соціальним житлом» та від 30 травня 2007 р. № 783 «Про затвердження Типового положення про соціальний гуртожиток для осіб, які потребують соціального захисту».

- 2) реконструкції існуючих жилих будинків, а також переобладнання нежилих будинків у жилі;
- 3) отримання житла, переданого в дар органам місцевого самоврядування українськими та іноземними юридичними та фізичними особами, міжнародними громадськими організаціями;
- 4) передачі в комунальну власність житла, вилученого на підставі судових рішень або визнаного в установленому законом порядку безхазяйним або відумерлим;
- 5) передачі забудовниками місцевим радам частки жилої площі в новозбудованих будинках на підставах, передбачених законодавством;
- 6) передачі з державної в комунальну власність соціального житла, побудованого за рахунок коштів державного бюджету;
- 7) використання на договірних засадах приватного житлового фонду;
- 8) набуття права власності на житло на інших підставах, не заборонених законом.»

Загалом, у наведеному переліку шляхів формування фонду соціального житла немає нічого незвичайного. Але вже закладено чергові внутрішні протиріччя.

### **Участь держави**

Насамперед впадає в око цілковита відсутність в наведеному вище переліку згадки про роль держави у формуванні фонду соціального житла. Хоча стаття 47 Конституції України говорить про те, що громадянам, які потребують соціального захисту, «житло надається **державою** та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону».

Також саме визначення житлового фонду соціального призначення, дане в законі про соціальне житло, говорить, що таке житло надається «громадянам України, які відповідно до закону потребують соціального захисту». А соціальний захист є загальнодержавною функцією, а не функцією окремих територіальних громад і органів місцевого самоврядування.

Теоретично, стаття 29 Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» декларує участь держави у формуванні фонду соціального житла й зазначає, що «кошти для формування житлового фонду соціального призначення за рахунок державного бюджету передбачаються щорічно законом про державний бюджет». Однак на практиці кошти на формування житлового фонду соціального призначення протягом останніх кількох років у державному бюджеті не передбачалися.

Можливо, зарадити цьому могла б загальнодержавна програма розвитку соціального житла, розробки й прийняття якої вимагають Прикінцеві положення закону про соціальне житло, і яка би мала передбачати обсяги щорічного фінансування. Однак така програма досі не прийнята.

Тож мусимо констатувати, що держава фактично самоусунулася від фінансування формування й розвитку житлового фонду соціального призначення, цілком поклавши весь тягар формування й утримання фонду соціального житла на плечі місцевого самоврядування.

### **Участь приватного сектору економіки**

Використання житла приватної власності як соціального — ще одне внутрішнє протиріччя закону про соціальне житло. Так, стаття 1 до соціального житла відносить житло «всіх форм власності». У згоді з цим положенням, стаття 28, говорячи про плату за найм соціального житла, передбачає плату за «соціальне житло, що перебуває у приватній власності». Така плата здійснюється за угодою між власником та відповідним органом місцевого самоврядування. Щоправда,

залишається до кінця незрозумілим, чи йдеться про винайм житла органом місцевого самоврядування для подальшої передачі його в «соціальний найм», чи ж про домовленість між органом місцевого самоврядування і власником щодо того, яку плату останній стягуватиме з наймача; системний аналіз закону змушує нас схилитися до другого варіанту.

А стаття 29 говорить, що «формування та участь в утриманні житлового фонду соціального призначення за рахунок коштів приватної юридичної або фізичної особи здійснюються в порядку, передбаченому для **благодійної діяльності**, на підставі договору, укладеного з органами місцевого самоврядування». Таким чином із потенційного соціального житла виключаються приміщення, які їхні власники готові були би передати на ринкових умовах у довгостроковий найм безпосередньо органу місцевого самоврядування з тим, щоб останній надалі здавав таке житло в «соціальний найм».

Таким чином, законодавство не містить стимулів для приватних власників житла передавати його для використання як соціального. Понад те, законодавство звужує потенційні шляхи залучення приватного житла, зводячи їх виключно до благодійних засад.

Тож на практиці найбільш імовірним джерелом поповнення фонду соціального житла є відумерла спадщина і безхазяйне майно. Причому якщо в першому випадку до комунальної власності може перейти житло у відносно доброму стані, то у випадку з безхазяйним майном територіальній громаді необхідно ще буде вкласти значні кошти в приведення безхазяйного житла до дійсно жилого стану.

## **Утримання фонду соціального житла**

Закон України «Про житловий фонд соціального призначення» не приділяє спеціальної уваги питанням утримання соціального житла. Тож керуємося загальними правилами цивільного законодавства про те, що тягар утримання майна лежить на його власникові (ст. 322 Цивільного кодексу України). У даному разі стосовно житла під «утриманням» розуміється не лише поточне утримання будинків і споруд, а несення власником усіх витрат, пов'язаних з володінням — включаючи й капітальні витрати (капітальний ремонт житла).

Як ми вже зазначили вище, закон покладає обов'язок з формування фонду соціального житла на органи місцевого самоврядування. А такий різновид соціального житла як соціальні гуртожитки взагалі може перебувати лише в комунальній власності. Тож власником соціального житла завжди є територіальна громада (теоретичною можливістю наявності соціального житла приватної власності можемо знехтувати з огляду на описані вище законодавчі протиріччя та практичну відсутність таких прикладів). Отже, і витрати з утримання соціального житла лягають тягарем на місцеві бюджети.

Можна було би припустити, що витрати на утримання соціального житла покриватимуться платою за його найм. Опосередковано на це вказує і стаття 28 закону про соціальне житло. Яка зазначає, що плата за найм соціального житла використовується органами місцевого самоврядування виключно на формування та утримання житлового фонду соціального призначення, а також на його пристосування до потреб осіб з інвалідністю та дітей з інвалідністю. Звісно, на практиці плати за найм житла (розрахунок якої ми наведемо нижче) аж ніяк не вистачить і на формування (будівництво, придбання) і на утримання соціального житла.

Також нагадаємо, що йдеться все-таки про **субсидований** найм. Статті 2 і 28 закону про соціальне житло передбачають, що плата за соціальне житло складається «з плати, яка вноситься

безпосередньо наймачем, та **державної допомоги**, що надається відповідно до закону». І що плата за житло, яка вноситься безпосередньо наймачем соціального житла, не повинна перевищувати «20 відсотків сукупного доходу наймача та членів його сім'ї, які проживають разом з ним». Це — добрий і виправданий підхід, але проблема в тому, що він лише декларується. А далі - ні закон про соціальне житло, ні інші законодавчі акти не визначають, яким чином надається згадана державна допомога. Тобто, і від утримання соціального житла держава самоусунулася.<sup>1</sup>

Тим часом територіальна громада має соціальне житло в комунальній власності, яке потребує витрат на утримання і капітальний ремонт. Є регламентована плата за найм (якої завідомо не вистачить для формування і утримання фонду соціального житла). І навіть від цієї плати наймач сплачує лише 20%. Решту 80% мала би сплатити держава, але вона цього не робить і навіть не визначила для цього механізмів. Тож фактично «субсидує» утримання соціального житла, знову-таки, місцевий бюджет.

## Надання соціального житла

### Право на соціальне житло. Категорії наймачів

Особливістю та сутнісною ознакою соціального житла є його «не-загальність», тобто надання певним конкретно визначеним категоріям осіб відповідно до конкретних критеріїв. Українське законодавство в найбільш загальному вигляді формулює такий критерій як «потреба в соціальному захисті». Однак зрозуміло, що наведене формулювання є недостатньо конкретним. Тож закон про соціальне житло конкретизує умови та обставини, за яких в особи з'являється право на соціальне житло. Тим не менше, такий перелік лишається достатньо широким. До нього включаються громадяни України:

- а) для яких таке житло є єдиним місцем проживання або які мають право на поліпшення житлових умов відповідно до закону;
- б) середньомісячний сукупний дохід яких за попередній рік з розрахунку на одну особу в сумі менший від величини опосередкованої вартості найму житла в даному населеному пункті та прожиткового мінімуму, встановленого законодавством;
- в) внутрішньо переміщені особи, які не мають іншого житла для проживання на підконтрольній українській владі території або житло яких зруйновано (знищене) або пошкоджене до стану, непридатного для проживання, внаслідок проведення антитерористичної операції та здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях.»

У наведеному переліку важливо звернути увагу на формулювання «які мають право на поліпшення житлових умов відповідно до закону». Воно відсилає, зокрема, до статті 34 Житлового кодексу України, яку ми вже цитували вище, і яка містить невиключний (!) широкий перелік категорій громадян, які «визнаються потребуючими поліпшення житлових умов».

---

<sup>1</sup> «Плата за житло у житловому фонді соціального призначення», про яку тут йдеться, згідно з законом про соціальне житло складається з плати за найм житла, за утримання будинку та прибудинкової території та плати за комунальні послуги. Тому теоретично можна поспекулювати щодо того, що держава надає свою допомогу у вигляді пільг або житлових субсидій на оплату житлово-комунальних послуг. Однак, по-перше, не завжди наймачі соцжитла є одержувачами пільг і субсидій, а по-друге, зазначені пільги й субсидії насправді жодним чином не пов'язані з законодавством про соціальне житло і надаються на інших підставах.

Крім того, закон про соціальне житло поширює право на соціальне житло також на мешканців тимчасових притулків для дорослих, громадян, «які мають право на соціальний захист у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом».

Показово, що за такого переліку підстав наявність у власності громадянина власного житла не є перешкодою до одержання соціального житла. Площа власного житла просто враховується при розрахунку площі соціального житла, яке може бути надане громадянину та членам його сім'ї. Понад те, формально кожна з наведених у законі про соціальне житло вимог є самодостатньою і не передбачає необхідності дотримання інших вимог (як-от поєднання відсутності власного житла та низького доходу).

Частково цю проблему спробував вирішити Кабінет Міністрів України на підзаконному рівні. У Порядку врахування вартості майна, що перебуває у власності громадянина та членів його сім'ї, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 23 липня 2008 р. № 682, поєднано критерії відсутності (недостатності) власного житла і низького доходу:

«Правом взяття на соціальний квартирний облік користуються громадяни України, які не мають житла або які мають право на поліпшення житлових умов відповідно до закону, середньомісячний сукупний дохід яких за минулий рік у розрахунку на одну особу менший від сумарної величини опосередкованої вартості наймання (оренди) житла в даному населеному пункті та прожиткового мінімуму, встановленого законодавством.»

Попри свою раціональність, такий підхід Порядку формально не є безспірним, оскільки прямо не впливає із положень закону.

Проблема поглиблюється тим, що, як можна побачити, в законі змішані та використані як однорідні принципово різні поняття:

- **категорії** громадян (внутрішньо переміщені особи, мешканці тимчасових притулків, різні категорії осіб, які мають право на соціальний захист), і
- **критерії (умови)** виникнення права на соціальне житло (відсутність/недостатність власного житла і дохід нижче певного рівня).

Як наслідок, хоча законом про соціальне житло і передбачені вимоги відсутності власного житла та певного рівня доходу, обов'язковість їхнього застосування в конкретних випадках і до конкретних категорій громадян не завжди є очевидною чи безспірною. Це створює передумови для їх різнотлумачення і потенційних зловживань.

Широке коло категорій осіб, які потенційно мають право на соціальне житло, недостатня чіткість обмежувальних критеріїв щодо виникнення права на соціальне житло, а також названі нами раніше проблеми формування і розвитку житлового фонду соціального призначення, мають своїм наслідком недостатність фонду соціального житла для задоволення потреб усіх громадян, що потенційно мають на нього право. Тож закон про соціальне житло серед усіх категорій громадян, що мають на нього право, виділяє «позачергові» та «першочергові» категорії.

Право **позачергового** отримання соціального житла (у вузькому розумінні, тобто квартир або садибних будинків) мають, зокрема:

- особи з інвалідністю внаслідок війни та особи, прирівняні до них законом, особи, реабілітовані відповідно до Закону України "Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років", із числа тих, яких було піддано



репресіям у формі (формах) позбавлення волі (ув'язнення) або обмеження волі чи примусового безпідставного поміщення здорової людини до психіатричного закладу за рішенням позасудового або іншого репресивного органу та яким встановлено інвалідність, - протягом двох років з дня взяття на соціальний квартирний облік, а з них особи з інвалідністю I групи з числа учасників бойових дій на території інших держав - протягом року;

- члени сімей загиблих (померлих) ветеранів війни, члени сімей загиблих (померлих) Захисників і Захисниць України, - протягом двох років з дня взяття на соціальний квартирний облік;
- колишні малолітні (яким на момент ув'язнення не виповнилося 14 років) в'язні концентраційних таборів, гетто та інших місць примусового тримання, які визнані особами з інвалідністю від загального захворювання, трудового каліцтва та з інших причин;
- дружини (чоловіки) померлих жертв нацистських переслідувань, визнаних за життя особами з інвалідністю від загального захворювання, трудового каліцтва та з інших причин, які не одружилися вдруге;
- особи, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, категорії 1, - протягом року з дня взяття на соціальний квартирний облік;
- особи, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, категорії 2;
- діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, після завершення перебування у відповідних закладах для таких дітей, дитячому будинку сімейного типу, прийомній сім'ї або завершення строку піклування над такими дітьми, а також особи з їх числа у разі відсутності в них житла у власності - протягом місяця. Особи з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, після досягнення 23 років не втрачають право на позачергове отримання соціального житла, за умови їх перебування у встановленому порядку на соціальному квартирному обліку на момент досягнення 23-річного віку;
- діти з інвалідністю (у тому числі взяті на облік внутрішньо переміщених осіб), які є сиротами або батьки яких позбавлені батьківських прав і які проживають в установах соціального захисту населення, після досягнення повноліття;
- громадяни, незаконно засуджені і згодом реабілітовані, в разі неможливості повернення жилого приміщення, займаного ними раніше;
- громадяни, житло яких визнане в установленому порядку непридатним для проживання або не підлягає ремонту та реконструкції;
- сім'ї, які мають п'ятьох і більше дітей, та у разі народження у однієї жінки одночасно трьох і більше дітей.

Право **першочергового** отримання соціального житла (у вузькому розумінні, тобто квартир або садибних будинків) мають, зокрема:

- учасники бойових дій та особи, прирівняні до них законом, а з них учасники бойових дій, які дістали поранення, контузію або каліцтво під час участі в бойових діях чи при виконанні обов'язків військової служби, - протягом двох років з дня взяття на соціальний квартирний облік;
- учасники війни та особи, прирівняні до них законом;

- особи з інвалідністю I і II груп (у тому числі взяті на облік внутрішньо переміщених осіб);
- особи, які мають особливі заслуги та особливі трудові заслуги перед Батьківщиною;
- Герої України, Герої Радянського Союзу, Герої Соціалістичної Праці, а також особи, нагороджені орденами Слави, Трудової Слави, "За службу Батьківщині у Збройних Силах СРСР" усіх трьох ступенів, чотирма і більше медалями "За відвагу";
- колишні неповнолітні (яким на момент ув'язнення не виповнилося 16 років) в'язні концентраційних таборів, гетто, інших місць примусового тримання, створених фашистською Німеччиною та її союзниками в період Другої світової війни, а також діти, які народилися в зазначених місцях примусового тримання їх батьків;
- колишні в'язні концентраційних таборів, гетто та інших місць примусового тримання в період Другої світової війни; особи, які були насильно вивезені на примусові роботи на територію Німеччини або її союзників, що перебували у стані війни з колишнім Союзом РСР, або на території окупованих Німеччиною інших держав; діти партизанів, підпільників, інших учасників боротьби з націонал-соціалістським режимом у тилу ворога, яких у зв'язку з патріотичною діяльністю їх батьків було піддано репресіям, фізичним розправам, гонінням;
- особи, реабілітовані відповідно до Закону України "Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років";
- громадяни, які хворіють на тяжкі форми деяких хронічних захворювань за переліком, що затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я;
- сім'ї та одинокі матері й батьки, які мають трьох або чотирьох дітей, а також у разі народження у однієї жінки одночасно двох дітей;
- сім'ї, які мають дитину з інвалідністю віком до 18 років або особу з інвалідністю з дитинства I чи II групи;
- звільнені в запас або у відставку офіцери і військовослужбовці Збройних Сил України та інших військових формувань, що створюються Верховною Радою України, які проходили службу за контрактом або перебували на кадровій військовій службі;
- сім'ї осіб, які загинули під час виконання службових чи громадських обов'язків (у тому числі під час рятування життя людини) або на виробництві;
- особи, які одержали на виробництві травму або професійне захворювання, у зв'язку з чим не можуть проживати в одній кімнаті з іншими особами;
- молоді сім'ї, в яких вік чоловіка та дружини не перевищує 35 років, або неповні сім'ї, в яких мати (батько) віком до 35 років, одинокі молоді громадяни віком до 35 років та молоді вчені віком до 35 років;
- сім'ї з неповнолітніми дітьми;
- вагітні жінки;
- особи, які втратили працездатність;
- пенсіонери;

- особи, яким надано статус постраждалих учасників Революції Гідності відповідно до Закону України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту".

Слід звернути увагу на те, що для деяких категорій (як з числа «позачергових», так і «першочергових») встановлено граничні строки для надання соціального житла. Втім, проведений нами моніторинг наборів відкритих даних на «Порталі відкритих даних»<sup>1</sup>, а також опитування представників місцевого самоврядування свідчить, що на практиці виконати таку вимогу у відведений законом строк проблематично. Тож фактично органами місцевого самоврядування ведеться соціальний квартирний облік (на додачу до «звичайного» чи «загального» за Житловим кодексом) за трьома «списками»: «загальним», «першочерговим» і «позачерговим».

### **Плата за соціальне житло**

Як ми вже неодноразово наголошували, в основі соціального житла лежить концепція субсидованого найму житла. Тобто, передбачається, що користувач такого житла є його наймачем і вносить плату за найм, яка частково покривається за рахунок допомоги держави чи територіальної громади.

Закон про соціальне житло, теоретично, містить таку ж логіку. Він передбачає, що «плата за житло у житловому фонді соціального призначення», яка вноситься безпосередньо наймачем соціального житла, не повинна перевищувати 20 відсотків сукупного доходу наймача та членів його сім'ї, які проживають разом з ним. Решта має покриватися державною допомогою, «що надається відповідно до закону».

Важливо звернути увагу на вжитий у законі термін «плата за житло у житловому фонді соціального призначення». Тут йдеться не про плату за найм, а про всі витрати, пов'язані з житлом. Так, відповідно до ч. 1 ст. 28 Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» зазначена плата складається з плати за:

- найм житла,
- утримання жилих будинків та прибудинкових територій,
- комунальні послуги.

Тож фактично частка плати за найм житла (яка, нагадаємо, мала би бути одним із джерел розвитку фонду соціального житла) є ще меншою. Адже обмеження в 20% сукупного доходу стосується не самої лише плати за найм, а набагато ширшого переліку витрат. Як ми вже зазначали вище, вся різниця лягає на плечі місцевого самоврядування як власника соціального житла, адже держава фактично самоусунулася від його фінансування та надання відповідної допомоги наймачам.

Звісно, в багатьох випадках наймачі соціального житла мають право на одержання пільг або житлових субсидій на оплату житлово-комунальних послуг. Але, по-перше, так є не завжди. По-друге, названі види соціальної допомоги надаються зовсім з інших підстав і ніяк не пов'язані з виконанням державою своїх зобов'язань з надання допомоги саме у сфері соціального житла.

«Чиста» плата за наймання соціального житла (без плати за утримання та за комунальні послуги) розраховується за формулою, визначеною Кабінетом Міністрів України:

$$Пн = Б : С : 12 \text{ міс.} : S_{зп} \times S \times K1,$$

де Пн - плата за наймання соціального житла;

<sup>1</sup> <https://data.gov.ua/dataset>

Б - балансова вартість житлового будинку;

С - строк служби житлового будинку;

Сзп - загальна площа будинку житлового фонду соціального призначення;

S - загальна площа приміщення, зайнятого наймачем та членами його сім'ї;

K1 - коефіцієнт споживчої якості квартири (будинку).

Як можна зрозуміти з формули, ця плата є досить символічною. Проілюструємо це розрахунком, який був зроблений 2021 року у виконавчому комітеті Бурштинської міської ради. Так, навіть за порівняно високого коефіцієнту споживчої якості 1,45, плата за наймання квартири площею 61 м.кв. складала лише 319,22 грн/міс.<sup>1</sup> Місто Бурштин 2021 року не відзначалося високим попитом та високими ринковими цінами на оренду житла. Але навіть при цьому розрахована сума «соціального найму» була на той час щонайменше вдесятеро нижча за ринкову. У містах із вищим попитом на наймане житло різниця буде ще більшою. Але навіть така символічна плата обмежується, як ми зазначали вище.

Описаний нами стан законодавства у сфері соціального житла прямо (і, за нашою оцінкою, негативно) впливає на практику його формування і використання. Для перевірки висловлених нами оцінок і припущень ми провели дослідження пратики формування та використання фонду соціального житла в Україні, результати якого викладаємо в наступному розділі цього Звіту.

---

<sup>1</sup> Див. [https://burshtyn-rada.if.gov.ua/wp-content/uploads/2021/10/228\\_Petlyury-plata-za-sotsialne-zhytlo-1.pdf](https://burshtyn-rada.if.gov.ua/wp-content/uploads/2021/10/228_Petlyury-plata-za-sotsialne-zhytlo-1.pdf)

## **IV. Практика формування та використання фонду соціального житла в Україні**

З метою вивчення практики формування та використання фонду соціального житла в Україні ми провели моніторинг наборів відкритих даних на «Порталі відкритих даних»<sup>1</sup>, опрацювали відповіді органів місцевого самоврядування на запити, подані ГМ ОПОРА та її партнерами, а також одержали усні коментарі з цього питання від представників окремих органів місцевого самоврядування. Крім того, у відкритих джерелах було проведено моніторинг рішень органів місцевого самоврядування, що стосуються соціального житла.

### **Соціальний квартирний облік громадян і облік соціального житла**

Проведений аналіз дозволяє виділити такі випадки:

- соціальний квартирний облік у громаді не ведеться, соціальне житло відсутнє,
- соціальний квартирний облік у громаді ведеться (на обліку наявні громадяни), але соціальне житло відсутнє,
- соціальний квартирний облік у громаді ведеться, соціальне житло наявне.

Кількість громад, де соціальний квартирний облік не ведеться, є досить значною, особливо коли йдеться про сільські та селищні територіальні громади. Зазвичай відсутність такого обліку пояснюється відсутністю потреби в соціальному житлі з боку членів територіальної громади, або ж відсутністю відповідних звернень.

Низка громад формально веде соціальний квартирний облік, але фактично соціальне житло не надає через відсутність вільного житла комунальної власності (або взагалі відсутність житлових приміщень у комунальній власності відповідної територіальної громади).

Там, де фонд соціального житла наявний, на практиці до його складу входять як окремі квартири, так і спільного проживання («комунальні»), а садибні будинки можуть суттєво різнитися за забезпеченістю видами благоустрою (центрального опалення, водопостачання і водовідведення, газопостачання тощо). У громадах, де соціальне житло фактично надається, кількість громадян, які очікують на його одержання, часто перевищує кількість тих, хто вже одержав соціальне житло.

З наведеного можемо зробити загальний висновок про те, що громади або не мають фонду соціального житла взагалі, або мають доволі обмежений фонд соціального житла, який не відповідає фактичній потребі.

Відсутність у багатьох громадах звернень громадян з метою постановки на соціальний квартирний облік можна пояснити як дійсною відсутністю потреби в соціальному житлі, так і необізнаністю громадян із законодавством про соціальне житло або ж низькою оцінкою перспектив його отримання. Крім того, якщо в громаді надається житло за іншими програмами, громадяни не бачать потреби ставати на соціальний квартирний облік (хоча, як ми зазначали вище, перебування на такому обліку не обмежує можливості одержання житла за іншими державними й місцевими програмами, в тому числі у власність).

---

<sup>1</sup> <https://data.gov.ua/dataset>

## **Формування фонду соціального житла**

Випадки, коли органи місцевого самоврядування спеціально купують квартири й будинки для використання під соціальне житло є поодинокими, несистемними й переважно обмежуються заможнішими міськими громадами. Більш поширеним джерелом поповнення соціального житлового фонду є прийняття в комунальну власність житла в складі відумерлої спадщини.

Показово, що не всі територіальні громади спрямовують житло зі складу відумерлої спадщини на поповнення саме соціального житлового фонду. Деякі органи місцевого самоврядування надають такі квартири й садибні будинки в порядку «квартирної черги» за Житловим кодексом. При цьому представники місцевого самоврядування цілком свідомі того, що таке житло в осяжному майбутньому буде приватизоване його наймачами, про що ми писали вище (адже заборона приватизації стосується лише соціального житла). Такий підхід обумовлений тим, що деякі органи місцевого самоврядування розглядають соціальне житло як «чорну діру», яка поглинає ресурси громади на його утримання. Тому вважають за ліпше «віддати житло на приватизацію», щоб воно отримало свого приватного власника й не створювало додаткового фінансового тягаря для громади.

Сказане цілком підтверджує наведені нами вище висновки щодо відсутності як стимулів, так і фінансових можливостей для формування й розвитку місцевими громадами фонду соціального житла в умовах, коли держава фактично самоусунулася від його фінансування.

## **V. Узагальнені результати огляду й аналізу міжнародного та українського досвіду формування та використання фонду соціального житла**

### **Міжнародний досвід та український контекст**

В різні історичні періоди та в різних країнах можна знайти найрізноманітніші підходи до формування і використання фонду соціального житла. Тому, обираючи ту чи іншу модель за орієнтир, слід оцінювати її релевантність до становища і потреб України на даному історичному етапі.

В силу багатьох причин для України релевантним є досвід європейських країн.

Країни Європи різняться між собою за структурою житлового фонду та власності на житло. Україні, як «країні власників житла», доцільно орієнтуватися на досвід тих країн, відсоток власників житла в яких є вищим.

Хоча до України найближчі з цієї точки зору постсоціалістичні європейські країни, у теперішніх умовах їхній досвід більше не вбачається релевантним.

Досвід постсоціалістичних країн Центральної та Східної Європи, де, як і в Україні, відбулася масова приватизація житла, свідчить, що масова забезпеченість громадян власним житлом знижує попит на наймане житло і соціальний тиск щодо потреби в соціальному житлі. Тут цей тиск є менш відчутним, ніж у країнах Західної Європи.

Так було і в Україні. Однак ситуація змінилася з повномасштабним вторгненням російської федерації, коли мільйони громадян стали внутрішньо переміщеними особами (ВПО). Попит на житло стрімко зріс порівняно з «довоєнним» періодом. Тож лишатися в попередній «постсоціалістичній» парадигмі Україна більше не може. Дисфункції системи забезпечення соціальним житлом, які не були критичними до повномасштабного вторгнення, стали критичними після нього.

Але й беззастережно екстраполювати на поточну ситуацію в Україні стан житлової сфери в континентальній Європі після II Світової Війни теж не можна. Рівень забезпеченості житлом і просто обсяг наявного житла є вищими. Крім того, значна частина громадян, яка зараз потребує тимчасового житла на підконтрольній Уряду України території, очікує на повернення до власних осель після деокупації їхніх рідних міст на Сході та Півдні України.

Тож слід виважено обирати моделі як в географічному, соціоекономічному, так і в історичному аспекті. Моделі, які застосовувалися в Європі півстоліття або й століття тому, не можуть прийматися беззастережно. Слід вивчати та застосовувати сучасні підходи.

Історично перше «соціальне житло» з'явилося як відповідь на інтенсивну урбанізацію та індустріалізацію в Європі протягом XIX і XX століть. Фонд соціального житла формувався шляхом нового будівництва. Іншого виходу на той час просто не було, адже достатньої кількості житла в містах просто фізично не існувало.

З другого боку, зазвичай робітники того часу, для яких і призначалося новозбудоване житло, не мали змоги наймати його за ринковими цінами. Тож воно було субсидованим. Причому первісно субсидувалося саме будівництво житла, що надалі дозволяло здавати його в найм за нижчими цінами. Термін «субсидування» тут ми вживаємо як умовний. На практиці могло йтися як про

прямі інвестиції публічних коштів (і будівництва житла комунальної або державної власності), так і про податкові та кредитні пільги приватним (благодійним, неприбутковим) організаціям, так і про грошові субсидії таким організаціям.

Таким чином, ми бачимо історично першу форму субсидування соціального житла — субсидія пропозиції (власнику житла), причому субсидія в «цеглу та розчин» (у будівництво).

В міру збільшення кількості наявних одиниць та площ житла, а також старіння раніше спорудженого житлового фонду, погляди й підходи поступово трансформувалися. Відбувся перехід до субсидування утримання житла, а не його будівництва. Одержувачем «субсидій» (як прямого фінансування з боку публічних інституцій, так і різноманітних податкових і кредитних пільг) все ще лишалися власники соціального житла.

І, зрештою, на сучасному етапі ми спостерігаємо перехід до субсидування попиту — у формі допомоги на наймання житла, яка надається наймачеві.

Отже, історично еволюція підходів до субсидування соціального житла (нагадаємо: «субсидованість» є сутнісною ознакою соціального житла) виглядає так:

1. Субсидування пропозиції (власника) — субсидії на будівництво нового житла,
2. Субсидування пропозиції (власника) — субсидії на утримання наявного житла,
3. Субсидування попиту (наймача) — субсидії (допомога) на найм житла.

Звісно, перехід від одного підходу до іншого не відбувся одночасно, і різні форми субсидування зазвичай якийсь час співіснували, і співіснують зараз. Різні практичні інструменти «субсидування» також могли співіснувати й застосовуватися одночасно — як-от прямі інвестиції публічних коштів могли поєднуватися з податковими пільгами. Зрештою, деякі країни просунулися в цій еволюції більше, а деякі - менше. На це впливають особливості соціально-економічного становища країн і навіть політична боротьба. Однак для нашого дослідження важливо було продемонструвати тенденції державної підтримки в сфері соціального житла. Тенденція до зменшення прямих публічних інвестицій у будівництво та реновацію соціального житла зараз є переважаючою.

Основні виклики у сфері соціального житла, з якими зустрічаються країни Європи, та шляхи їх подолання, такі:

1. Перехід від сприйняття соціального житла як «загальнодоступного блага», яким публічна влада зобов'язана забезпечити кожного, до розуміння соціального житла як форми соціальної підтримки (допомоги) тим, хто її потребує. Такому переходу сприяє приватизація (часто - пільгова) житла його мешканцями, зменшення в житловому фонді частки найманого житла взагалі й соціального зокрема.
2. Формування «гетто» за соціальними та етнокультурними ознаками. Це стало наслідком цілеспрямованого будівництва нових кварталів соціального житла. Навіть «перемішування» кварталів і окремих будинків з фонду соціального житла зі «звичайними» кварталами і будинками не вирішує цієї проблеми. Натомість більшу ефективність показала допомога (субсидія) на найм житла з правом наймача самостійно обрати житло, яке наймати. Це сприяє «перемішуванню» та соціалізації на рівні квартир, що є ефективнішим.
3. Соціальне житло в «публічній власності» стає «чорною дірою» для відповідного бюджету. Спершу воно потребує інвестицій у будівництво, потім — в утримання, а плата за найм



мешканцями або взагалі не сплачується, або не покриває витрат. До того ж «публічні» (державні та комунальні) оператори житла далеко не завжди ефективно ним управляють. Відповіддю на цей виклик є, з одного боку, приватизація (часто - пільгова) житла його мешканцями, а з другого - перехід до адресної підтримки наймачів через допомогу на найм житла.

4. Брак соціального житла. Подоланню цього виклику сприяє відмова від парадигми соціального житла як «спеціально виділеного» чи «спеціально побудованого» і перехід до адресної підтримки наймачів через допомогу на найм житла. Це дозволяє наймачам скористатися з ринку найму приватного житла. Часом забудовники спекулятивно «притримують» житло, не випускаючи його на ринок. Тому для стимулювання таких «великих» власників житла до його продажу або здачі в найм застосовуються податкові методи (підвищене оподаткування).

### **Законодавство України та практика його застосування**

Попри наявність в Україні спеціального закону про соціальне житло, на загальнодержавному рівні існує ще кілька інструментів забезпечення житлом поза сферою регулювання Закону України «Про житловий фонд соціального призначення». Навіть якщо залишити поза увагою інструменти, які передбачають допомогу в придбанні житла у власність, можна виділити щонайменше дві процедури найму житла на пільгових умовах за Житловим кодексом України: безстроковий найм житла державної і комунальної власності (з можливістю подальшої приватизації) та строковий найм житла для тимчасового проживання. Крім того, можливість користування житлом надають установи соціального обслуговування.

Основне нововведення Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» полягало в спробі запровадження інституту субсидованого строкового найму житла. Закон визначив жорсткіші, ніж у Житловому кодексі, умови для надання соціального житла, прямо передбачив, що житло, надане як соціальне, не підлягає приватизації, а також низку інших цілком слушних положень.

Та на практиці прийняття зазначеного закону не призвело до розв'язку проблеми «квартирної черги» через інструмент соціального житла, а лише спричинило появу ще однієї «квартирної черги» - «соціальної» (за згаданим законом) на додачу до «загальної» (за Житловим кодексом). Причин цього дві: збереження анахронічних положень Житлового кодексу щодо забезпечення житлом та внутрішні протиріччя закону про соціальне житло.

Основні проблеми реалізації та внутрішні протиріччя Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» такі:

1. Хоча закон проголошує, що «користування соціальним житлом є платним», надане в ньому визначення соціального житла говорить про його безоплатне надання, що призводить до непорозумінь із наймачами та заперечення останніми обов'язку вносити плату за найм.
2. Правильний посил закону про те, що плата за соціальне житло складається з плати, яка вноситься безпосередньо наймачем, та державної допомоги, що надається відповідно до закону, нівелюється тим, що на практиці держава так і не запровадила механізму надання такої допомоги (передбачені чинним законодавством пільги і житлові субсидії на оплату житлово-комунальних послуг належать до інших видів соціальної допомоги й лише частково та не в усіх випадках перетинаються з системою найму соціального житла).

3. Затверджена Кабінетом Міністрів України формула розрахунку плати за наймання соціального житла робить таку плату чисто символічною, в рази (або й десятки разів) нижчою за ринкову. Понад те, вона «об'єднана» разом з (зазвичай більшими) платою за утримання будинку і платою за комунальні послуги в рамках ширшого поняття «плати за житло», розмір якої обмежений 20% доходу наймача і членів його сім'ї. Це нівелює роль плати за найм як потенційного джерела розвитку фонду соціального житла.
4. Держава фактично самоусунулася від фінансування житлового фонду соціального призначення, цілком поклавши весь тягар його формування й утримання на плечі місцевого самоврядування.
5. Законодавство не містить стимулів для приватних власників житла передавати його для використання як соціального. Понад те, законодавство прямо звужує потенційні шляхи залучення приватного житла, зводячи їх виключно до благодійних засад.
6. Закон містить дуже широкий (і фактично невичерпний) перелік категорій громадян, які мають право на соціальне житло. При цьому в законі змішані категорії громадян, які мають право на соціальне житло, та вимоги (критерії) до потенційних наймачів соціального житла. Недостатня визначеність норм закону створює передумови для їх різнотлумачення і потенційних зловживань.
7. Закон передбачає поєднання концепції соціального найму (найму житла на пільгових умовах для певних категорій осіб) з концепцією фонду соціального житла як чітко визначеної сукупності житлових приміщень, спеціально призначених (побудованих), щоб використовуватися як соціальне житло. Такий підхід звужує кількість житла, яке могло би бути використане «клієнтами» системи соціального найму, через брак спеціально виділених будівель і приміщень у комунальній власності.
8. Недостатність обмеженого фонду соціального житла для задоволення потреб широкого кола категорій громадян, які потенційно мають на нього право, зумовлює виділення з-поміж них категорій, яким соціальне житло надається «першочергово» та «позачергово».

Як наслідок, територіальні громади або не мають фонду соціального житла взагалі, або мають доволі обмежений фонд соціального житла, який не відповідає фактичній потребі.

## **Висновки та рекомендації щодо можливих шляхів удосконалення законодавства і практики у сфері соціального житла**

Законодавче регулювання сфери соціального житла в Україні не відповідає викликам сьогодення.

Попит на наймане, і в тому числі соціальне, житло на підконтрольній Уряду України території, зростає, а держава та територіальні громади не мають достатнього житлового фонду у своїй власності, щоб забезпечити цей попит.

Однак ми не можемо рекомендувати органам місцевого самоврядування розвивати фонд соціального найму житла в умовах недосконалого правового регулювання та практичної відсутності державної підтримки.

Найпростішим вирішенням проблеми забезпечення ВПО житлом може видатися будівництво нового житла. Однак такий підхід може виявитися хибним у середньо- та довгостроковій перспективі, якщо подивитися на досвід країн Західної Європи. По-перше, теперішній високий

попит може виявитися тимчасовим (ВПО можуть виявити бажання повернутися до власних міст після їхньої деокупації). По-друге, будівництво окремих кварталів під соціальне житло перетворює їх на «гетто» та перешкоджає інтеграції ВПО в місцеві громади. По-третє, такі квартали можуть перетворитися на «чорну діру» для місцевого та державного бюджетів. По-четверте, в Україні є певна кількість вільного приватного житла, однак зараз приватні власники житла можуть долучитися до системи соціального найму хіба що на умовах благодійності.

Тому більш доцільним видається **зробити акцент саме на державній допомозі на наймання житла (субсидованому наймі житла)**. Це не є чимось новим — концепція державної допомоги на найм житла вже зараз закладена в законі про соціальне житло. Інша річ, що вона не наповнена практичним змістом.

### **Національний рівень**

Для реалізації озвученого вище підходу ми вважаємо за доцільне внести зміни до Закону України «Про житловий фонд соціального призначення», якими передбачити таке:

1. Гарантоване надання громадянам державної грошової допомоги на наймання житла (субсидії на наймання житла) за аналогією з чинною системою житлових субсидій на оплату житлово-комунальних послуг.
2. Дозвіл одержувачам субсидії на наймання житла наймати будь-яке житло на їхній власний вибір.
3. Усунути інші протиріччя, про які йшлося вище.

Такий підхід:

- дозволить ВПО вийти за межі «соціального гетто» та інтегруватися в громаду,
- відкриє їм доступ до приватного житлового фонду, що зменшить навантаження на державний і комунальний житловий фонд,
- дасть змогу обирати житло відповідно до власних потреб і або заощадити, обравши дешевше житло в передмісті, або ж доплатити з власних коштів та найняти дорожче житло ближче до місця роботи, навчання тощо,
- зніме нерівномірне та несправедливе навантаження на місцеві бюджети (виплата субсидії має здійснюватися з державного бюджету).

В рамках закону про соціальне житло повинні бути уніфіковані існуючі сьогодні різні підходи до забезпечення громадян житлом на умовах «пільгового» найму. Відповідні положення повинні бути виключені з Житлового кодексу.

Передбачені законодавством «фонди житла для тимчасового проживання» за всіма ознаками відповідають поняттю соціального житла, тож регулювання і цієї сфери слід здійснювати уніфіковано в рамках єдиного законодавства щодо соціального житла.

Ми свідомі, що навіть за наявності субсидії на наймання житла не всі категорії громадян зможуть знайти для себе житло на вільному ринку. Це стосується, зокрема, осіб з певними захворюваннями, осіб, що потребують стороннього догляду тощо. Спеціально для таких осіб слід залишити поняття «соціального житла» як спеціально виділених для соціального найму одиниць житла, які гарантовано будуть надаватися відповідним категоріям громадян. Втім, слід відмовитися від встановленого зараз символічного розміру плати за наймання соціального житла

на користь більш справедливої вартості найму, встановивши її, наприклад, у розмірі субсидії на наймання житла.

Також слід враховувати, що частина громадян потребуватиме в дійсності не соціального житла, а соціального обслуговування, яке включатиме не лише проживання, але й забезпечення харчуванням, одягом, лікуванням тощо. Для такої категорії громадян іншим законодавством передбачені установи соціального обслуговування. Такі установи по суті не належать до предмету регулювання Закону України «Про житловий фонд соціального призначення», і відповідні положення повинні бути з нього виключені.

З огляду на обсяг та характер змін ми пропонуємо викласти Закон України «Про житловий фонд соціального призначення» в новій редакції. Текст відповідного проекту наведено в додатку до цього звіту.

### **Місцевий рівень**

На місцевому рівні також можна впровадити місцеву допомогу на наймання житла для певних категорій громадян — навіть не чекаючи змін до законодавства на національному рівні. Уже зараз окремі громади відповідно до власних повноважень мають різноманітні місцеві програми соціальної підтримки ВПО, членів сімей військовослужбовців, інших категорій громадян.

У деяких громадах зводяться тимчасові модульні містечка або навіть ведеться будівництво нового житла під потреби соціального найму. Ми рекомендуємо оцінити, виходячи з місцевих умов, доцільність заміни капітальних інвестицій у житло (в якому поселяться, умовно, кілька родин) на таку ж за обсягом фінансування місцеву допомогу на наймання житла (яку зможуть протягом кількох років використовувати кілька десятків родин).

## VI. Загальна характеристика рекомендованих законодавчих змін

Відповідно до висновків та рекомендацій, наведених у попередньому розділі, ми підготували пропозиції щодо нової редакції Закону України «Про житловий фонд соціального призначення», які наводимо в додатку до цього звіту.

Нижче наводимо загальну характеристику запропонованих нами змін.

Закон України «Про житловий фонд соціального призначення» викладається в новій редакції. Попередня редакція визнається такою, що втратила чинність.

Структурно проект складається з основної частини та прикінцевих положень, якими вноситься низка змін до інших законодавчих актів, у тому числі до Житлового кодексу України.

Основна частина проекту передбачає два способи забезпечення житлових потреб громадян:

- надання громадянам, які потребують соціального захисту, субсидії на наймання житла,
- гарантоване надання в найм житла державної та комунальної власності громадянам, які потребують соціального захисту.

З міркувань правової визначеності інші можливі способи забезпечення житлом (як-от через установи соціального обслуговування) виводяться за межі сфери регулювання закону, оскільки є врегульованими іншими законодавчими актами.

Надання громадянам, які потребують соціального захисту, субсидії на наймання житла, передбачає виплату державної грошової допомоги на найм житла. Цей спосіб дає можливість одержувачам допомоги знайти житло під найм на ринкових умовах з можливою доплатою власних коштів.

Гарантоване надання в найм житла державної та комунальної власності передбачене для тих одержувачів субсидії на наймання житла, які навіть з її допомогою не можуть найняти житло на ринкових умовах. Цей інструмент є додатковою гарантією і призначений насамперед для тих, кому власники приватного житла схильні відмовляти через нефінансові чинники — як-от захворювання, приналежність до певних соціальних груп тощо.

У проекті ми запропонували основні принципи, умови та порядок призначення й виплати субсидії на наймання житла, зокрема:

- визначення категорій осіб (домогосподарств), які мають право на одержання субсидії,
- встановлення граничного рівня доходу домогосподарства, який дає право на одержання субсидії,
- визначення розміру субсидії виходячи з граничної частки середньомісячного сукупного доходу домогосподарства, яка має витратитися на наймання житла, соціальної норми житла та розрахункової плати за найм житла.

Нами пропонується певний «фільтр» для потенційних одержувачів субсидії на наймання житла: від доступу до системи субсидій на наймання житла відсікаються всі домогосподарства, які мають сукупний дохід вище певного рівня.

Лише домогосподарства, що пройшли цей «фільтр», можуть в принципі звертатися по призначення субсидії, але й до них висуваються певні умови, які можуть або призвести до відмови

в призначенні субсидії, або вплинути на її розмір.

Запропоновані нами обмеження слід розглядати як орієнтовні, які мають бути уточнені при розгляді законопроекту з урахуванням фактичної спроможності державного бюджету на той час. Відповідні числа/суми виділені в тексті проекту курсивом.

Нами пропонується принциповий підхід, коли умовна ціна найму житла, що впливає на розмір субсидії, встановлюється безпосередньо законом. Ми свідомі того, що фактична ціна найму житла в різних громадах може істотно відрізнятися від встановленого законом розміру. Та запропонований нами підхід покликаний стимулювати одержувачів субсидії шукати житло в громадах з нижчою вартістю найму. Це має допомогти вирівняти розрив у попиті на наймане житло між різними громадами, який має місце зараз. А «надлишок» субсидії, який лишатиметься в розпорядженні членів домогосподарства внаслідок наймання дешевшого житла у віддаленішій громаді, певною мірою компенсуватиме їхні витрати на транспортне сполучення з місцем роботи.

Ми пропонуємо верифікувати цільове використання субсидії на наймання житла, перевіряючи факт укладання договору найму. Неукладення такого договору та деякі інші порушення можуть призвести до припинення надання субсидії.

Адміністрування призначення та виплати субсидії пропонується покласти на Пенсійний фонд України.

Після припинення виплати субсидії її повторне призначення можливе в загальному порядку — через повторне звернення до органів Пенсійного фонду України. Таким чином домогосподарства щороку повинні будуть підтверджувати свою відповідність вимогам надання субсидії.

З огляду на щорічну необхідність заново подавати заяву на призначення субсидії, ми не рекомендуємо переглядати умови надання призначеної субсидії протягом строку її чинності, окрім випадку зміни складу домогосподарства. На випадок істотних змін, які впливають на становище домогосподарства, його членам надається право з власної ініціативи достроково припинити одержання субсидії та подати нову заяву про її призначення.

Стосовно гарантованого надання в найм житла державної та комунальної власності (гарантованого найму), передбачається, що правом на його одержання будуть наділені домогосподарства, яким призначено субсидію на наймання житла (тобто, які пройшли попередні «фільтри» для призначення субсидії) та в складі яких при цьому є особи з інвалідністю або хронічними захворюваннями.

Тобто, кількість домогосподарств, що можуть претендувати на гарантований найм, є значно меншою, ніж кількість домогосподарств-потенційних одержувачів субсидії. Втім, це ще не передбачає гарантованого одержання житла в обраній територіальній громаді.

Ми виходимо з тієї логіки, що субсидія на наймання житла дає змогу самостійно знайти житло під найм на ринкових умовах. І лише ті домогосподарства, які навіть з державною підтримкою не змогли знайти житла на вільному ринку, будуть потребувати «гарантованого» житла. Цій категорії громадян слід буде обрати між гарантованим житлом в іншій територіальній громаді й необхідністю очікувати на появу вільного житла в громаді проживання.

Пропонується запровадити загальнодержавний облік наявності та використання житла державної та комунальної власності для цілей надання його в соціальний найм. Передбачається, що домогосподарствам, які бажатимуть скористатися гарантованим житлом, пропонуватиметься обрати будь-яке вільне на дату звернення житло в цілому по країні, в тому числі в інших

територіальних громадах. Плата за найм при цьому пропонується в такому ж розмірі, який враховується для обчислення субсидії на наймання житла.

Ми вважаємо, що такий підхід дозволить суттєво знизити практику «квартирних черг», яка себе не виправдала, а також забезпечити реальне джерело коштів для формування і утримання соціального житлового фонду державної та комунальної власності.

У прикінцевих положеннях ми пропонуємо припинити безоплатну приватизацію державного та комунального житла, виключивши відповідні положення з Житлового кодексу України та визнавши таким, що втратив чинність, Закон України «Про приватизацію державного житлового фонду».

Для підготовки до впровадження відповідних нововведень пропонуємо набрання ними чинності відкласти на один рік.

## Використані джерела

### Українською мовою

1. “Україні потрібно буде залучати мінімум 300 000 мігрантів щороку. Соціологиня Елла Лібанова про екзистенційні проблеми з демографією і що можна зробити?” Forbes.ua, 25 вересня 2023, <https://forbes.ua/war-in-ukraine/35-mln-ukrainsiv-u-2033-mu-nadzvichayno-optimistichniy-stsenariy-sotsiologinya-ella-libanova-pro-veliki-problemi-z-demografieyu-v-ukraini-yaki-zarodilisy-shche-do-viyini-shcho-z-tsim-robiti-25092023-16201>
2. Аналітичний центр CEDOS (2019), Державна житлова політика в Україні: сучасний стан та перспективи реформування, <https://cedos.org.ua/wp-content/uploads/derzhavna-zhytlova-polityka-1.pdf>
3. Виконавчий орган Київської міської ради (Київська міська державна адміністрація), Інформаційно - аналітична система управління житловим фондом м.Києва, <https://www.municipal.kiev.ua/kyiv/>
4. Громадянська мережа ОПОРА (2023), Кількість українців та їх міграція за кордон через війну, дослідження, <https://www.oporaua.org/viyina/vpliv-povnomasshtabnoyi-viini-na-migratsiiu-ukrayintsiv-iak-masshtabi-peremishchennia-otsiniuiut-derzhava-ukrayina-ta-mizhnarodni-organizatsiyi-24523>
5. Деякі заходи з формування фондів житла, призначеного для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб, Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2022 № 495, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/495-2022-%D0%BF/print>
6. Деякі питання реалізації Закону України "Про житловий фонд соціального призначення, Постанова Кабінету Міністрів України від 23.07.2008 № 682, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/682-2008-%D0%BF/print>
7. Єдиний державний вебпортал відкритих даних, <https://data.gov.ua/>
8. Житловий Кодекс України від 30.06.1983 № 5464-X, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5464-10/print>
9. Комнатний, С. (2021). Поняття та форми соціального житла у житлових політиках країн світу. Наукові перспективи (Naukovі perspektivi), (3 (9)).
10. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print>
11. Про внесення змін до Закону України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб" щодо деяких питань забезпечення внутрішньо переміщених осіб житлом для тимчасового проживання, Закон України від 08.11.2023 № 3446-IX, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3446-20/print>
12. Про встановлення тимчасових мінімальних норм забезпечення соціальним житлом, Постанова Кабінету Міністрів України від 19.03.2008 № 219, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/219-2008-%D0%BF/print>
13. Про житловий фонд соціального призначення, Закон України від 12.01.2006 № 3334-IV, <https://zakon.rada.gov.ua/go/3334-15>
14. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18/print>
15. Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків, Закон України від 04.09.2008 № 500-VI, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-17/print>
16. Про затвердження Положення про наглядову раду у сфері розподілу соціального житла, Постанова Кабінету Міністрів України від 16.01.2007 № 23, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/23-2007-%D0%BF/print>



17. Про затвердження Порядку визначення вартості формування житлового фонду соціального призначення (крім соціальних гуртожитків) за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, Постанова Кабінету Міністрів України від 21.03.2007 № 523, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523-2007-%D0%BF/print>
18. Про затвердження Порядку відновлення документів громадян, які перебувають у тимчасових притулках для дорослих, Постанова Кабінету Міністрів України від 07.03.2007 № 415, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/415-2007-%D0%BF/print>
19. Про затвердження Порядку розподілу коштів державного бюджету, спрямованих на забезпечення розвитку житлового фонду соціального призначення, Постанова Кабінету Міністрів України від 07.02.2007 № 175, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2007-%D0%BF/print>
20. Про затвердження Порядку розрахунку плати за соціальне житло, Постанова Кабінету Міністрів України від 07.02.2007 № 155, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-2007-%D0%BF/print>
21. Про затвердження Порядку утворення спеціалізованого будинку для ветеранів війни та праці, громадян похилого віку та інвалідів і надання житлових приміщень у такому будинку та Типового положення про спеціалізований будинок для ветеранів війни та праці, громадян похилого віку та інвалідів, Постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 № 76, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/76-2007-%D0%BF/print>
22. Про затвердження Порядку формування фондів житла для тимчасового проживання та Порядку надання і користування житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання, Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок від 31.03.2004 № 422, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/422-2004-%D0%BF/print>
23. Про затвердження Типових положень про заклади соціального захисту для бездомних осіб та звільнених осіб, Наказ Мінпраці України від 14.02.2006 № 31, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0475-06#Text>
24. Про затвердження Типового договору про надання соціальних послуг, Наказ Мінсоцполітики України від 23.12.2020 № 847, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0214-21#n15>
25. Про затвердження Типового положення про соціальний гуртожиток для осіб, які потребують соціального захисту, Постанова Кабінету Міністрів України від 30.05.2007 № 783, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/783-2007-%D0%BF/print>
26. Про затвердження форм щодо житлових приміщень з фондів житла для тимчасового проживання, Наказ; Держжитлокомунгосп України від 14.05.2004 № 98, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0688-04/print>
27. Про механізм впровадження Закону України "Про приватизацію державного житлового фонду", Постанова Кабінету Міністрів України від 08.10.1992 № 572, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/572-92-%D0%BF/print>
28. Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей, Закон України від 02.06.2005 № 2623-IV, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2623-15/print>
29. Про приватизацію державного житлового фонду, Закон України від 19.06.1992 № 2482-XII, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2482-12/print>
30. Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років, Закон України від 17.04.1991 № 962-XII, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-12/print>
31. Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива, Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.1995 № 848, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-95-%D0%BF#Text>

32. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту, Закон України від 22.10.1993 № 3551-XII, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12/print>
33. Тімоніна, М. (Ред.). 2022. Демографічний щорічник "Населення України 2021". Державна служба статистики України, [https://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2022/zb/10/zb\\_nasel%20\\_2021.pdf](https://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2022/zb/10/zb_nasel%20_2021.pdf)

## Іноземними мовами

1. Anisimov, O. Fedoriv, P. and Tkachenko, O., Lawson, J. and Buitelaar, E. (2023), Rebuilding a place to call home. Sharing knowledge for the recovery of Ukraine, The Hague: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, <https://www.pbl.nl/en/publications/rebuilding-a-place-to-call-home-sharing-knowledge-for-the-recovery-of-ukraine>
2. Boelhouwer, Peter. (2005). The incomplete privatization of the Dutch housing market: Exploding house prices versus falling house-building output. Journal of Housing and the Built Environment, [https://www.researchgate.net/publication/225518326\\_The\\_incomplete\\_privatization\\_of\\_the\\_Dutch\\_housing\\_market\\_Exploding\\_house\\_prices\\_versus\\_falling\\_house-building\\_output](https://www.researchgate.net/publication/225518326_The_incomplete_privatization_of_the_Dutch_housing_market_Exploding_house_prices_versus_falling_house-building_output)
3. Cuerpo, C., Pontuch, P., & Kalantaryan, S. (2014). Rental market regulation in the European Union (No. 515). Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission, [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2014/pdf/ecp515\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp515_en.pdf)
4. Eurostat, Housing in Europe - Share of people living in households owning or renting their home, <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/housing/bloc-1a.html?lang=en>
5. Hervé Marchal & Jean-Marc Stébé & traduit par Eric Rosencrantz, "The New French Ghettos ", Métropolitiques, 16 décembre 2010, <https://metropolitiques.org/https://metropolitiques.org/The-New-French-Ghettos.html>
6. Hummel, T. (2023) For many, French urban spending can't shake the ghetto feeling, Reuters, <https://www.reuters.com/world/europe/many-french-urban-spending-cant-shake-ghetto-feeling-2023-07-07>
7. Housing Europe (2023), The State Of Housing In Europe 2023, <https://www.housingeurope.eu/resource-1811/the-state-of-the-housing-in-europe-2023>
8. Le Monde (2023), France's current housing crisis was predictable, [https://www.lemonde.fr/en/opinion/article/2023/09/07/france-s-current-housing-crisis-was-predictable\\_6127460\\_23.html](https://www.lemonde.fr/en/opinion/article/2023/09/07/france-s-current-housing-crisis-was-predictable_6127460_23.html)
9. Napoli, G.; Trovato, M.R.; Barbaro, S. Social Housing and Affordable Rent: The Effectiveness of Legal Thresholds of Rents in Two Italian Metropolitan Cities. Sustainability 2022, 14, 7172. <https://doi.org/10.3390/su14127172>
10. OECD, Affordable housing database, <https://www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database/>
11. OECD (2020), "Social housing: A key part of past and future housing policy", Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs, OECD, Paris, <http://oe.cd/social-housing-2020>
12. OECD (2021), Brick by Brick: Building Better Housing Policies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b453b043-en>

13. OECD (2021), "Building for a better tomorrow: Policies to make housing more affordable", Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs, OECD, Paris, <http://oe.cd/affordablehousing-2021>
14. Ogle, Jenise, "The Continuously Changing Self: The Story of Surinamese Creole Migration to the Netherlands" (2011). Independent Study Project (ISP) Collection. 1152. [https://digitalcollections.sit.edu/isp\\_collection/1152](https://digitalcollections.sit.edu/isp_collection/1152)
15. van Deursen H. (2023), "The People's Housing: Woningcorporaties and the Dutch Social Housing System-Part 1: The History.", [https://www.jchs.harvard.edu/sites/default/files/research/files/harvard\\_jchs\\_the\\_peoples\\_housing\\_history\\_van\\_deursen\\_2023.pdf](https://www.jchs.harvard.edu/sites/default/files/research/files/harvard_jchs_the_peoples_housing_history_van_deursen_2023.pdf)
16. van Deursen H. (2023), "The People's Housing: Woningcorporaties and the Dutch Social Housing System-Part 2: The Mechanics.", [https://www.jchs.harvard.edu/sites/default/files/research/files/harvard\\_jchs\\_the\\_peoples\\_housing\\_mechanics\\_van\\_deursen\\_2023.pdf](https://www.jchs.harvard.edu/sites/default/files/research/files/harvard_jchs_the_peoples_housing_mechanics_van_deursen_2023.pdf)
17. Wiener Wohnen Kundenservice GmbH, City of Vienna - Social Housing, History, <https://socialhousing.wien/city-profile/history>

### Проект Закону України Про житловий фонд соціального призначення

Цей Закон визначає організаційні та правові засади забезпечення житлом громадян, які потребують соціального захисту.

#### Розділ I

#### Загальні положення

##### Стаття 1. Визначення термінів

1. У цьому Законі наведені нижче терміни вживаються в такому значенні:

1) гарантований найм — гарантоване надання в найм житла державної та комунальної власності зі складу житлового фонду соціального призначення громадянам, які потребують соціального захисту, у випадках, передбачених цим Законом;

2) домогосподарство (члени домогосподарства) - всі повнолітні дієздатні особи, що відповідно до цього Закону подають заяву про надання їм субсидії на наймання житла як єдиному домогосподарству, а також неповнолітні діти та підопічні таких осіб, які проживають разом з ними;

3) одержувач — повнолітній дієздатний член домогосподарства, який за заявою решти повнолітніх дієздатних членів домогосподарства уповноважений ними одержувати субсидію на наймання житла;

4) середній місячний дохід на одного члена домогосподарства — результат ділення середньомісячного сукупного доходу домогосподарства на кількість членів домогосподарства;

5) середньомісячний сукупний дохід домогосподарства — сума середньомісячних доходів всіх повнолітніх працездатних членів домогосподарства, обчислена відповідно до цього Закону;

6) субсидія на наймання житла — безповоротна адресна державна соціальна допомога на наймання житла, що відповідно до цього Закону надається громадянам, які не мають власного житла.

2. Інші терміни в цьому Законі вживаються у значеннях, наведених у Цивільному кодексі України та інших законах України.

##### Стаття 2. Відносини, що регулюються цим Законом

1. Предметом регулювання цього Закону є відносини щодо:

1) надання громадянам, які потребують соціального захисту, субсидії на наймання житла;

2) гарантованого надання в найм житла державної та комунальної власності громадянам, які потребують соціального захисту.

2. Не є предметом регулювання цього Закону відносини щодо надання соціальних послуг, в тому числі тих, що передбачають надання притулку та/або приміщень для проживання.

3. Забезпечення місцем для тимчасового проживання постраждалих під час надзвичайних ситуацій, а також під час ведення воєнних (бойових) дій або внаслідок таких дій, здійснюється відповідно до Кодексу цивільного захисту України.

##### Стаття 3. Джерела виплати субсидії на наймання житла

Виплата субсидії на наймання житла здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України.

## **Розділ II**

### **Субсидія на наймання житла**

#### **Стаття 4. Домогосподарства, що мають право на одержання субсидії на наймання житла**

1. Одержувати субсидію на наймання житла мають право домогосподарства, які відповідають одночасно таким умовам:

1) складаються з громадян України, іноземців, осіб без громадянства, які постійно проживають в Україні на законних підставах;

2) жоден з членів домогосподарства не має у власності (спільній власності) житла в Україні (крім житла, яке знаходиться на території територіальної громади, яка розташована в районі проведення воєнних (бойових) дій або перебуває в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні) відповідно до переліку, затвердженого центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань тимчасово окупованих територій);

3) витрати на наймання житла таким домогосподарством, розраховані відповідно до статті 7 цього Закону, перевищують встановлений цим Законом граничний розмір.

2. Домогосподарство не має права на одержання субсидії на наймання житла, якщо:

1) його член є членом домогосподарства, яке вже одержує субсидію на наймання житла;

2) середній місячний дохід на одного члена домогосподарства на дату призначення субсидії перевищує *п'ять* розмірів прожиткового мінімуму на одну особу з розрахунку на місяць.

3. Порядок обчислення середньомісячного доходу повнолітніх працездатних членів домогосподарства для цілей цього Закону встановлюється Кабінетом Міністрів України.

#### **Стаття 5. Граничний розмір витрат на наймання житла домогосподарством**

1. Граничний розмір витрат на наймання житла домогосподарством в розрахунку на один місяць становить *30 відсотків* середньомісячного сукупного доходу домогосподарства.

#### **Стаття 6. Розмір субсидії на наймання житла**

1. Субсидія на наймання житла призначається в розмірі перевищення витрат на наймання житла домогосподарством, розрахованих відповідно до статті 7 цього Закону, над встановленим цим Законом граничним розміром.

#### **Стаття 7. Розрахунок витрат на наймання житла домогосподарством**

1. Витрати на наймання житла домогосподарством розраховуються шляхом множення соціальної норми житла, встановленої для домогосподарства з урахуванням кількості його членів відповідно до Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», на ціну наймання житла.

2. Ціна наймання житла для цілей цього Закону визначається в гривнях за один квадратний метр площі житла на місяць та становить *одну десяту частину* прожиткового мінімуму, встановленого на одну особу в розрахунку на місяць.

3. Фактична плата за наймання житла, визначена відповідним договором найму, укладеним домогосподарством, не впливає на розрахунок витрат на наймання житла домогосподарством, що проводиться відповідно до частин першої та другої цієї статті, та не тягне перегляду розміру субсидії на наймання житла.

## **Стаття 8. Призначення і виплата субсидії на наймання житла**

1. Субсидію на наймання житла призначають і виплачують органи Пенсійного фонду України.

2. Для призначення субсидії на наймання житла повнолітні дієздатні члени домогосподарства подають до органів Пенсійного фонду України заяву за формою та в порядку, встановленими Кабінетом Міністрів України. У такій заяві, зокрема, зазначаються:

- 1) склад домогосподарства;
- 2) одержувач;
- 3) відомості про майновий стан і доходи членів домогосподарства.

До заяви додаються документи, які посвідчують особу членів домогосподарства та інші документи, які підтверджують відомості, викладені в заяві (окрім відомостей, які містяться у відповідних державних реєстрах).

Заява підписується всіма повнолітніми дієздатними членами домогосподарства.

3. Орган Пенсійного фонду України, до якого надійшла заява про призначення субсидії на наймання житла, протягом *десяти* робочих днів перевіряє надані в ній відомості та за результатами розгляду приймає рішення про призначення субсидії на наймання житла або про відмову в її призначенні.

Про прийняте рішення орган Пенсійного фонду України письмово повідомляє одержувачу протягом *п'яти* робочих днів.

4. Підставами для відмови в призначенні субсидії на наймання житла є:

- 1) невідповідність домогосподарства вимогам, встановленим частинами першою та другою статті 4 цього Закону;
- 2) недостовірність та/або неповнота відомостей, наведених у заяві та/або додатках до неї.

Після усунення обставин, які стали причиною відмови, домогосподарство може повторно подати заяву про призначення субсидії на наймання житла.

5. Субсидія на наймання житла призначається строком на 12 місяців, починаючи з місяця, наступного за місяцем подання заяви.

За заявою членів домогосподарства субсидія на наймання житла може бути призначена на менший строк, але в кожному разі не менш як на три місяці.

6. Виплата субсидії на наймання житла здійснюється щомісячно на банківський рахунок одержувача.

7. Субсидія на наймання житла не включається до загального річного оподаткованого доходу одержувача та інших членів домогосподарства, а також не враховується як їхній дохід при призначенні та розрахунку інших видів державної соціальної допомоги.

8. Порядок прийняття, розгляду та перевірки заяв на призначення субсидії на наймання житла, а також розрахунку та виплати (включаючи призупинення, поновлення, припинення) такої субсидії, перевірки її цільового використання встановлюється Кабінетом Міністрів України.

## **Стаття 9. Перевірка цільового використання субсидії на наймання житла**

1. Одержувач субсидії на наймання житла зобов'язаний не пізніше 30 днів з дати її призначення надати будь-якому органу Пенсійного фонду України оригінал або нотаріально посвідчену копію договору найму (піднайму) житла, укладеного ним або іншим членом домогосподарства.

2. Умови такого договору повинні відповідати одночасно таким вимогам:

- 1) строк наймання житла бути не меншим за строк, на який призначено субсидію на наймання житла;

2) у договорі має бути зазначено членів домогосподарства, які проживають у житлі, що наймається;

3) площа житла, що наймається, не повинна бути меншою ніж *50 відсотків* соціальної норми житла, встановленої для домогосподарства з урахуванням кількості його членів відповідно до Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії».

#### **Стаття 10. Призупинення та поновлення виплати субсидії на наймання житла**

**1.** Виплата субсидії на наймання житла призупиняється в разі:

1) невиконання одержувачем обов'язку, передбаченого частиною першою статті 9 цього Закону;

2) невідповідності умов договору наймання житла вимогам пунктів 2 і 3 частини другої статті 9 цього Закону.

**2.** Після призупинення виплати субсидії на наймання житла вона поновлюється:

1) у разі виконання одержувачем обов'язку, передбаченого частиною першою статті 9 цього Закону, - з місяця, наступного за місяцем виконання такого обов'язку одержувачем;

2) у разі виправлення невідповідності умов договору наймання житла вимогам пунктів 2 і 3 частини другої статті 9 цього Закону - з місяця, наступного за місяцем подання органу Пенсійного фонду України оригіналу або нотаріально посвідченої копії нового або зміненого договору найму (піднайму) житла.

**3.** Виплата субсидії на наймання житла у випадках, передбачених частиною другою цієї статті, поновлюється за умови, що до завершення строку, на який була призначена така субсидія, залишилося не менше одного місяця.

#### **Стаття 11. Перерахунок розміру субсидії на наймання житла**

**1.** У разі зміни складу домогосподарства одержувач зобов'язаний, а повнолітній дієздатний член домогосподарства, який вибув із нього — має право протягом 30 днів від дати такої зміни повідомити про неї будь-якому органу Пенсійного фонду України.

**2.** У разі, якщо в домогосподарстві з'явилися нові члени, органу Пенсійного фонду України надаються також відомості про їхній майновий стан і доходи.

**3.** Пенсійний фонд України протягом п'яти робочих днів проводить розрахунок нового розміру субсидії на наймання житла виходячи з нового складу домогосподарства. Новий розмір субсидії на наймання житла застосовується з місяця, в якому сталася зміна в складі домогосподарства.

#### **Стаття 12. Припинення виплати субсидії на наймання житла**

**1.** Виплата субсидії на наймання житла припиняється:

1) у разі завершення строку, на який вона призначалася;

2) у разі завершення строку наймання житла за відповідним договором, наданим Пенсійному фонду України;

3) достроково за заявою одержувача або всіх повнолітніх дієздатних членів домогосподарства.

**2.** Після припинення виплати субсидія на наймання житла може бути за зверненням домогосподарства призначена на новий строк на загальних умовах, встановлених цим Законом.

#### **Стаття 13. Облік домогосподарств, що одержують житлову субсидію на наймання житла**

**1.** Пенсійний фонд України забезпечує реєстрацію, облік та зберігання відомостей щодо:

- 1) домогосподарств, що звертаються по призначення субсидії на наймання житла, та історії таких звернень;
  - 2) призначених субсидій на наймання житла;
  - 3) перерахунку розміру субсидії на наймання житла;
  - 4) призупинення, поновлення, припинення виплати субсидії на наймання житла.
2. Пенсійний фонд України забезпечує обмін відомостями, зазначеними в частині першій цієї статті, між його територіальними органами в режимі реального часу.

### **Розділ III**

#### **Гарантоване надання в найм житла державної та комунальної власності**

##### **Стаття 14. Право на гарантоване надання в найм житла державної та комунальної власності**

1. Домогосподарства, яким відповідно до цього Закону призначено субсидію на наймання житла, та які мають у своєму складі осіб з інвалідністю або хронічними захворюваннями за переліком, який встановлюється Кабінетом Міністрів України, мають право в будь-який час протягом строку, на який призначено таку субсидію, але не пізніше як за один місяць до завершення такого строку, звернутися до Пенсійного фонду України з заявою про гарантоване надання в найм житла державної або комунальної власності.

2. У порядку гарантованого найму надається житло зі складу житлового фонду соціального призначення, який формується відповідно до цього Закону.

##### **Стаття 15. Житловий фонд соціального призначення**

1. Житловий фонд соціального призначення складається з житла державної та комунальної власності, щодо якого органами, які від імені держави або територіальної громади здійснюють повноваження власника такого житла, прийнято рішення про використання такого житла для гарантованого надання в найм у випадках, передбачених цим Законом.

2. Пенсійний фонд України забезпечує ведення централізованого обліку житлового фонду соціального призначення.

3. Органи державної влади та місцевого самоврядування, які прийняли рішення про використання житла державної або комунальної власності для гарантованого надання в найм, для ведення централізованого обліку житлового фонду соціального призначення надають Пенсійному фонду України відомості про місцезнаходження, склад і характеристики такого житла, а також про орган, підприємство або установу, які від імені держави або територіальної громади будуть здійснювати повноваження наймодавця такого житла.

4. У разі прийняття органом державної влади або місцевого самоврядування рішення про припинення гарантованого надання в найм відповідного житла, таке житло виключається зі складу житлового фонду соціального призначення через 12 місяців після надання органом, що прийняв таке рішення, відповідного повідомлення Пенсійному фонду України.

5. Порядок ведення системи обліку житлового фонду соціального призначення та обміну інформацією щодо житла, що входить до його складу, між Пенсійним фондом України й органами державної влади та місцевого самоврядування визначається Кабінетом Міністрів України.

##### **Стаття 16. Порядок гарантованого надання в найм житла державної та комунальної власності**

1. Домогосподарствам, які відповідно до статті 14 цього Закону мають право на гарантоване надання в найм житла державної або комунальної власності та подали відповідну заяву,



Пенсійний фонд України на основі даних обліку житлового фонду соціального призначення пропонує обрати вільне житло зі складу такого фонду, яке відповідає одночасно таким вимогам:

1) розташоване в територіальній громаді, в якій домогосподарство постійно проживає на дату подання заяви;

2) площа такого житла є не меншою ніж *50 відсотків* та не більшою ніж *110 відсотків* соціальної норми житла, встановленої для домогосподарства з урахуванням кількості його членів відповідно до Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії».

2. У разі відсутності в територіальній громаді, в якій домогосподарство постійно проживає на дату подання заяви, вільного житлового фонду соціального призначення, який відповідає вимогам частини першої цієї статті, домогосподарство має право обрати для гарантованого надання в найм вільне житло зі складу житлового фонду соціального призначення в будь-якій іншій територіальній громаді, за умови, що таке житло відповідає вимогам пункту 2 частини першої цієї статті.

3. Житло зі складу житлового фонду соціального призначення, обране домогосподарством відповідно до частин першої та другої цієї статті, резервується Пенсійним фондом України за таким домогосподарством, про що Пенсійний фонд України вносить відповідний запис до системи обліку житлового фонду соціального призначення, а також інформує орган, підприємство або установу, які від імені держави або територіальної громади будуть здійснювати повноваження наймодавця такого житла.

4. Домогосподарство, за яким зарезервовано житло зі складу житлового фонду соціального призначення, зобов'язане укласти договір найму такого житла з відповідним наймодавцем та надати Пенсійному фонду України примірник такого договору протягом 30 днів, а в разі, якщо зарезервоване житло знаходиться в іншій територіальній громаді — протягом 60 днів.

У разі, якщо протягом зазначеного строку до Пенсійного фонду України не надано примірник договору найму житла, зарезервованого за домогосподарством, Пенсійний фонд України знімає резервування такого житла та може пропонувати його іншим домогосподарствам.

5. Договір найму житла, укладений в порядку гарантованого найму, повинен відповідати вимогам частини другої статті 9 цього Закону.

Такий договір укладається згідно з типовим договором, затвердженим Кабінетом Міністрів України.

6. Щомісячна плата за найм житла, наданого в порядку гарантованого найму, визначається шляхом множення загальної площі житла, що наймається, на ціну наймання житла, встановлену частиною другою статті 7 цього Закону.

7. У разі відсутності в територіальній громаді, в якій домогосподарство постійно проживає на дату подання заяви, вільного житлового фонду соціального призначення, який відповідає вимогам частини першої цієї статті, та відмови домогосподарства від надання в найм вільного житла зі складу житлового фонду соціального призначення в іншій територіальній громаді, Пенсійний фонд України ставить таке домогосподарство на облік як таке, що потребує гарантованого найму житла в громаді проживання.

У разі вивільнення або появи в складі житлового фонду соціального призначення у відповідній територіальній громаді житла, яке відповідає вимогам частини першої цієї статті, Пенсійний фонд України інформує про таке житло домогосподарство, яке потребує гарантованого найму житла в громаді проживання.

Якщо на одне й те саме житло можуть претендувати два і більше домогосподарства, які потребують гарантованого найму житла в громаді проживання, переважне право на гарантований найм такого житла має домогосподарство, що було раніше за інші взяте на облік як таке, що потребує гарантованого найму житла в громаді проживання.

8. Порядок розгляду заяв про гарантоване надання в найм житла державної та комунальної власності, укладання та припинення договорів найму житла в порядку гарантованого найму,

обліку домогосподарств, які потребують гарантованого найму житла в громаді проживання, встановлюється Кабінетом Міністрів України.

## **Розділ IV**

### **Прикінцеві та перехідні положення**

**1.** Цей Закон набирає чинності через один рік з дня його опублікування, крім пунктів 6 і 7 цих Прикінцевих та перехідних положень, які набирають чинності з дня, наступного за днем опублікування цього Закону.

**2.** Визнати такими, що втратили чинність з дня набрання чинності цим Законом, Закон України «Про житловий фонд соціального призначення» (Відомості Верховної Ради України, 2006, № 19-20, ст. 159 із наступними змінами) та Закон України «Про приватизацію державного житлового фонду» (Відомості Верховної Ради України, 1992, № 36, ст. 524 із наступними змінами).

**3.** З дня набрання чинності цим Законом до житлового фонду соціального призначення належать житлові приміщення державної та комунальної власності, які на дату набрання чинності цим Законом перебували у користуванні громадян на підставах, визначених Житловим кодексом України, Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», Законом України «Про житловий фонд соціального призначення» від 12 січня 2006 року № 3334-IV.

**4.** Громадяни, які на дату набрання чинності цим Законом користувалися житловими приміщеннями державної та комунальної власності на підставах, визначених Житловим кодексом України, Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», Законом України «Про житловий фонд соціального призначення» від 12 січня 2006 року № 3334-IV, продовжують користуватися ними на тих самих умовах, що діяли на дату набрання чинності цим Законом, до завершення встановленого договором найму чи рішенням відповідного органу державної влади або місцевого самоврядування строку, але не довше, ніж протягом одного року після набрання чинності цим Законом.

**5.** Внести зміни до таких законодавчих актів України:

1) у Житловому кодексі України (Відомості Верховної Ради УРСР, 1983 р., додаток до № 28, ст. 573 із наступними змінами) статті 31 — 117, 132-1, 132-2 виключити;

2) у Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (Відомості Верховної Ради України, 2015 р., № 1, ст. 1 із наступними змінами) абзац другий частини дев'ятої статті 11 виключити.

**6.** Кабінету Міністрів України протягом шести місяців з дня опублікування цього Закону:

1) розробити та затвердити нормативно-правові акти, передбачені цим Законом;

2) привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом;

3) забезпечити перегляд та приведення відповідними центральними органами державної виконавчої влади своїх нормативно-правових актів у відповідність до цього Закону.

**7.** Органам державної влади та місцевого самоврядування, які здійснюють повноваження власника щодо відповідного житла державної та комунальної власності, протягом дев'яти місяців з дня опублікування цього Закону:

1) надати Пенсійному фонду України відомості про житло, яке відповідно до цього закону включається до складу житлового фонду соціального призначення;

2) попередити наймачів (користувачів) такого житла про вимоги пунктів 3 і 4 цих Прикінцевих та перехідних положень.