
РОЗДІЛ VII. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.13>

ПОНЯТТЯ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ ЯК ПРАВОВОЇ КАТЕГОРІЇ

Аврамова О.Є.,

*докторка юридичних наук, доцентка,
провідна наукова співробітниця
відділу приватного права та процесу
Науково-дослідного інституту
приватного права і підприємництва
імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України*

Аврамова О.Є. Поняття житлової політики як правової категорії.

У статті визначено поняття, характеристики та види житлової політики. Актуальність теми обумовлено прийняттям у першому читанні проекту Закону України «Про основні засади житлової політики» та низькою науково-практичних проблем щодо зіставлення понять «право» та «політика». Незважаючи на сталість наукових досліджень щодо понять «політика», «публічна політика» та «житлова політика», їх складна природа зумовлює подальшу наукову увагу до цих категорій. У законодавстві України житлова політика не виокремлена як окремий напрям внутрішньої політики держави, що ускладнює визначення її правової природи. Визначено, що житлова політика має природу публічної політики, що охоплює державну, регіональну та місцеву політику. Вона є внутрішньою соціальною політикою, яка базується на соціально спрямованій економіці. Житлова політика є комплексною та складною. Ця політика спрямовується на забезпечення житлової потреби, а загалом на реалізацію права на житло. Виокремлені такі стратегічні напрями житлової політики як: гарантії безпеки володіння житлом / права на проживання; формування житлового простору навколо житла (житлово-комунальні послуги, соціальна інфраструктура, доступність будівельних матеріалів тощо); доступність житла; придатність житла до проживання із урахуванням кліматичних умов, зовнішнього впливу; придатність/адекватність житла, житлового простору для проживання для осіб з обмеженими можливостями (із урахуванням збільшення кількості осіб з обмеженими можливостями внаслідок війни, цей напрям в Україні є пріоритетним); збереження культурної спадщини при будівництві житла; захист житлових прав; управління житловим фондом; моніторинг та звітність по результатах реалізації житлової політики. Кожен з цих напрямів має власну специфіку, але кожен з них, незважаючи на зміст, спрямовується на житлове забезпечення. Обов'язковою складовою житлової політики є забезпечення доступності житла, що означає створення умов для рівного й справедливого отримання житлових ресурсів усіма соціальними групами населення. Житлова політика є динамічною категорією, вона змінюється внаслідок змін в економічній моделі суспільства, стану соціального забезпечення, кліматичних змін та інших зовнішніх факторів, зокрема війни.

Ключові слова: житло, політика, житлове забезпечення, публічне управління, соціальне, право, житлово-комунальні послуги, інновації.

Avramova O.Ye. The concept of housing policy as a legal category.

The article defines the concept, characteristics, and types of housing policy. The relevance of the topic is determined by the adoption at first reading of the Draft Law of Ukraine "On the Fundamental Principles of Housing Policy" and by the insufficiently explored scientific and practical issues concerning the correlation between the concepts of "law" and "policy." Despite the consistency of scholarly research regarding the notions of "policy," "public policy," and "housing policy," the complex nature of these categories necessitates further academic attention. In the legislation of Ukraine, housing policy is not identified as a separate direction of domestic state policy, which complicates the determination of its legal nature. It is established that housing policy constitutes a form of public policy encompassing state, regional, and local levels. It represents an element of internal social policy grounded in a socially

oriented economy. Housing policy is complex and multifaceted. It is directed towards meeting housing needs and, more broadly, towards the realization of the right to housing. The following strategic directions of housing policy are distinguished: guarantees of security of housing ownership and the right to residence; the formation of the housing environment (including housing and communal services, social infrastructure, and accessibility of construction materials); housing affordability; the suitability of housing for habitation with regard to climatic conditions and external impacts; the adequacy of housing and housing space for persons with disabilities (which, given the growing number of persons with disabilities as a result of the war, is a priority in Ukraine); preservation of cultural heritage in the course of housing construction; protection of housing rights; management of the housing stock; and monitoring and reporting on the implementation of housing policy. Each of these directions has its own specificity, yet all of them are ultimately oriented towards housing provision. An essential component of housing policy is the provision of housing affordability, which implies creating conditions for the equal and fair access to housing resources for all social groups. Housing policy is a dynamic category that evolves in response to changes in the economic model of society, the state of social welfare, climate change, and other external factors, including the impact of war.

Key words: housing, policy, housing provision, public administration, social rights, law, housing and communal services, innovations.

Постановка проблеми. В 2025 р. розпочалася активна фаза реформування житлової політики України. Так, прийнято за основу в першому читанні проєкт Закону України «Про основні засади житлової політики» [1]. Також 10 червня 2025 р. відбулася перша Установча зустріч засідання робочої групи щодо розробки Державної стратегії житлової політики на базі Міністерства розвитку громад та територій [2]. Водночас, на сьогодні, все ще продовжує діяти Концепція державної житлової політики, схваленої постановою Верховної Ради України від 30 червня 1995 р. № 254/95-ВР [3]. Цей концепт житлової політики мав формальний характер, тому він так і не був реалізований. Внаслідок цього сформувалися низька науково-практичних проблем, зокрема застарілість законодавства, розпорошеність житлового законодавства, відсутність сталих фінансових механізмів формування соціального житлового фонду, не врахування міжнародного досвіду житлового забезпечення тощо. Найбільшим проблемним виявилось те, що конституційне право на житло стало розглядатися як анархічне та позбавлене реального змісту.

Поряд із практичними проблемами, виникли і суто наукові виклики, зокрема визначення житлової політики як правової категорії. Так, існує дискусія щодо зіставлення таких категорій як «право» та «політика». Проблема полягає у визначенні пріоритетності: що має первинне значення – право чи політика. До цієї проблематики звертався О.В. Скрипнюк, який зазначав, що право постає засобом реалізації політики і є засобом компромісу. Політика була і є двигуном прогресу через вплив на право, а право залежить від політики. Політика впливає на право, опосередковуючи через діяльність законодавчих та інших нормотворчих органів держави [4, с. 165]. Саме поєднання політики та права впливає на суспільні відносини. Політика, зокрема житлова визначає стратегічні напрями розвитку житлової сфери, а її реалізація відбувається за умови її закріплення у законодавстві. При цьому, саме право виступає об'єктивною формою політичних рішень. Вплив політики на право особливо виразно проявився в умовах воєнного стану на всіх рівнях її формування та реалізації (державному, регіональному, місцевому). Це можна простежити при аналізі постанови Кабінету Міністрів України від 5 березня 2022 р. № 206 «Деякі питання оплати житлово-комунальних послуг в період воєнного стану» [5]. В умовах воєнного стану регіональна, місцева житлова політика набуває істотних відмінностей залежно від стану руйнування житлового фонду, демографічних переміщень населення тощо. Наведене підкреслює, що дослідження житлової політики, як правового феномену, є нагальним та актуальним.

Мета дослідження полягає у виокремленні поняття житлової політики як правової категорії. Задля досягнення цієї мети сформульовані такі завдання: надання характеристики житлової політики як правового феномену, її зіставлення із правом, визначення поняття та характеристик житлової політики, її видів.

Стан опрацювання проблематики. Дослідження житлової політики було предметом наукового пошуку як правників так і економістів, соціологів, фахівців у сфері державного управління. З огляду на складність житлової політики, доцільним є дослідження її природи крізь призму дедуктивного методу, що передбачає рух від загального до окремого. У цьому контексті логіка опрацювання літературних джерел має ґрунтуватися на поступовому переході від загальних категорій – «політика», «державна політика» – до конкретизованого поняття «житлова політика. Так, О.В. Лаврук зазначає, що політика – це діяльність з керівництва й управління суспільством на основі публічної влади, що здатна забезпечити процес реалізації суспільних, особистих і групових

інтересів та регулювання взаємовідносин між людьми з метою збереження цілісності суспільства [6, с. 258]. Отже, і житлова політика може бути як предметом публічного управління, так і системною діяльністю у сфері управління житловою сферою. О.Г. Пухкал, О.В. Гомоляко вказують, що при зіставленні понять «державна політика» та «публічна політика», ці категорії можуть як отожднюватися, так і становити різні поняття залежно від механізму їх вироблення [7, с. 111]. Як доводить О.П. Дем'янчук на відміну від державної (урядової) політики, що виражає спрямованість політичного керівництва державою, публічна політика виражає інтереси нації або її окремих секторів чи регіонів [8, с. 111]. З наведеного випливає, що житлова політика має природу публічної політики, що охоплює державну, регіональну та місцеву політику. На думку О.Б. Гнатів державна житлова політика за сучасних соціально-економічних умов набуває характеру важливої складової національної безпеки [9, с. 57]. Особливо актуальним це положення стає в умовах воєнного часу, коли забезпечення доступного та безпечного житла набуває стратегічного значення для стабільності суспільства. О.С. Комнатний доводить, що державна житлова політика – це комплекс заходів, які регламентуються державою і визначають основні напрямки реалізації прав громадян на житло [10, с. 253]. Хоча такий підхід може вважатися дещо вузьким, він обумовлений конституційно-правовим спрямуванням житлової політики.

Узагальнюючи можна стверджувати, що незважаючи на сталість наукових розвідок щодо такий дефініцій як «політика», «публічна політика», «житлова політика», ці поняття, внаслідок складності своєї природи, все ще залишаються предметом окремого дослідження. Зіставлення поняття «житлова політика» із цим категоріальним апаратом потребує окремого дослідження, як і визначення її характеристик в умовах сучасних викликів. Наведене підкреслює актуальність дослідження житлової політики як правової категорії.

Виклад основного матеріалу. Житлова політика є частиною внутрішньої політики держави. Так, згідно із абз. 9 ч. 1 ст. 8 Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» основними засадами внутрішньої політики в соціальній сфері є забезпечення доступним житлом громадян, насамперед малозабезпечених, з обмеженими фізичними можливостями, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб з їх числа, молоді, працівників бюджетної сфери, а також багатодітних сімей, формування потужного державного замовлення на будівництво соціального житла, відродження доступного іпотечного кредитування. А ось основними засадами внутрішньої політики в економічній сфері є реформування житлово-комунального господарства, забезпечення доступності комунальних послуг та підвищення їх якості, залучення мешканців до управління об'єктами житлово-комунального господарства (абз. 31 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики») [11]. З наведеного випливає, що житлова політика не виокремлена як окремий напрям внутрішньої політики держави. Лише її складові включені в два напрями – економічний та соціальний. Такий підхід ускладнює визначення природи житлової політики. Щодо цього С.О. Комнатний наголошував, що житлова політика охоплює дві основні складові: соціальну (забезпечення реалізації громадянами права на житло) та економічну (базується на розвитку галузі будівництва житла з урахуванням балансу реальної потреби і економічної спроможності майбутніх користувачів відповідного житлового фонду) [10, с. 252]. Отже виникає питання до якого напрямку належить житлова політика, зокрема вона є складовою економічною політики, соціальною чи комплексною/соціально-економічною політики.

Відомо, що соціальна політика – це діяльність по управлінню соціальною сферою суспільства, забезпеченню матеріальних і культурних потреб його членів, регулюванню процесів соціальної диференціації суспільства, у тому числі доходів економічно активного населення і непрацездатних громадян, що дозволяє кожному членові суспільства реалізовувати його найважливіші соціально-економічні права, насамперед право на рівень і якість життя, необхідні для нормального відтворення і розвитку особистості [12, с. 252]. Отже, житлове забезпечення є складовою соціальної політики. Водночас соціальна політика не може бути реалізована поза економічної системи. Так, в країнах, де економічна політика набула глибоку соціальну спрямованість, держава стає соціальною [13, с. 269]. Тобто, житлова політика є внутрішньою соціальною політикою, яка базується на соціально спрямованій економіці.

Зв'язок задоволення житлової потреби із соціальним забезпеченням впливає і із змісту ст. 9 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії». Зокрема державні соціальні нормативи у сфері житлово-комунального обслуговування встановлюються з метою визначення державних соціальних гарантій щодо надання житлово-комунальних послуг та розмірів витрат на найм житла, управління житлом і оплату комунальних послуг, які забезпечують реалізацію конституційного права громадянина на житло. До державних соціальних нормативів належать: гранична норма витрат на управління житлом, оплату комунальних послуг залежно від отриманого доходу; соціальна норма житла та соціальні нормативи користування комунальними

послугами [14]. Наведене вказує, що держава фактично проголошує політику доступного житла. Д.І. Рудаков вказує, що доступне житло – це недороге житло, яке спроможні придбати громадяни з невисоким рівнем доходів, що потребують поліпшення житлових умов [15, с. 136]. Більш широке тлумачення пропонує П. Абельсон. Так він вказує, що доступність житла ґрунтується як на витратах на його придбання, так і на фактичних витратах користування житлом чи орендній платі [16, с. 37]. Політика доступного житла є частиною соціальної державної політики.

Соціальна характеристика житлової політики простежується і в позиції О.Д. Кашук, що вказує: «державна житлова політика – один із напрямів державної політики, що спрямований на забезпечення та гарантування соціального права громадян на житло, у різних формах володіння ним та реалізується суб'єктами державного управління шляхом створення умов для формування державних житлових програм» [17, с. 91]. Отже, державна житлова політика повинна містити базові напрями реалізації конституційного права на житло із економічним забезпеченням, з урахуванням житлово-комунального обслуговування, викликів, які постають перед суспільством із урахуванням зовнішніх та внутрішніх факторів впливу.

Доступність житла є як складовою так і засадою житлової політики на всіх рівнях реалізації. Наприклад, в Програмі будівництва (придбання) доступного житла в Київській області на 2024-2028 роки, затвердженого рішенням Київської обласної ради від 07 грудня 2023 р. № 764-22-VIII вказується, що в Київській області, як і по всій Україні, більшість громадян не мають можливості отримати доступ до ринку житла без підтримки держави та місцевої влади. Станом на 01.01.2022 у Київській області на квартирному обліку перебуває 32,0 тис. громадян. Основною метою Програми є: створення належних умов для забезпечення громадян доступним житлом, які зареєстровані та постійно проживають на території Київської області, та потребують поліпшення житлових умов відповідно до законодавства або у яких відсутнє у власності житло, шляхом надання державної підтримки на будівництво (придбання) доступного житла або пільгових іпотечних житлових кредитів, а також будівництва доступного житла. За час реалізації Програми планується забезпечити житлом 270 сімей [18]. Аналізуючи цю програму можна визначити, що її результативність видається дещо обмеженою, оскільки заплановане забезпечення житлом 270 сімей є несумірним із кількістю громадян, які перебувають на квартирному обліку (32,0 тис. осіб). Водночас, подібні ініціативи свідчать про реалізацію засад державної житлової політики на регіональному та місцевому рівні, адже саме через такі програми забезпечується право на житло.

Наведене підкреслює, що реалізація житлової політики в Україні гальмується через низьке фінансування державою житлових програм. Окремо слід підкреслити, що в державі практично не розробляються програми житлового забезпечення за накопичуваною системою. Накопичувальна система житлового забезпечення – це механізм, який дозволяє громадянам накопичувати кошти для придбання житла або покращення житлових умов проживання [19, с. 78].

Житлова політика є комплексною та складною, оскільки вона охоплює систему дій, що спрямовані на забезпечення житлової потреби, а загалом на реалізацію права на житло. Її напрями охоплюють будівництво житла, експлуатацію житла, управління житлом, набуття права на житло та проживання у житлі, житлові інновації та інвестиції у житловий фонд. Кожен з цих напрямів має власну специфіку, але кожен з них, незважаючи на зміст, спрямовується на житлове забезпечення. Враховуючи це розглянемо поняття житлової політики, що запропоновано проектом Закону України «Про основні засади житлової політики». Так, цим законопроектом визначено, що житлова політика – це система взаємопов'язаних послідовних дій держави, спрямованих на створення та забезпечення умов, за яких особи можуть реалізувати своє право на житло шляхом будівництва житла, придбання його у власність або отримання у користування (п. 4 ч. 1 ст. 4 Проекту) [1]. Звернемо увагу на лінгвістичні вади «взаємопов'язаних послідовна дія держави, спрямованих на...». Це типовий шаблон. Аналізуючи це формулювання ШІ зазначив, що так часто текст генерується алгоритмічно. Він виглядає гладко, але має тавтологічність і втрату змісту, властиву автоматичним текстам [20]. Дійсно, держава не може послідовно діяти, вона може діяти системно, через реалізацію функції державного управління. При цьому житлова політика охоплює публічне управління, тобто і як діяльність органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування. Тобто це системна діяльність органів публічного управління. Не можна оминати і те, що формулювання «спрямованих на створення та забезпечення умов, за яких особи можуть реалізувати своє право на житло шляхом будівництва житла, придбання його у власність або отримання у користування» є радше переліком способів задоволення житлової потреби, ніж сутністю політики. Це створює ризик ототожнення житлової політики з механізмами набуття житла, тоді як політика має ширший зміст – від стратегічного планування розвитку житлового фонду до регулювання експлуатації та модернізації житлово-комунальної інфраструктури. Загалом, проект Закону України «Про основні засади житлової політики» має велику кількість вад.

При розробці житлової політики варто враховувати положення Загального коментарю № 4 Комітету ООН з економічних, соціальних і культурних прав: Право на адекватне житло (стаття 11(1) Пакту) [21]. Зокрема доцільним є виокремлення таких стратегічних напрямів житлової політики як: гарантії безпеки володіння житлом / права на проживання; формування житлового простору навколо житла (житлово-комунальні послуги, соціальна інфраструктура, доступність будівельних матеріалів тощо); доступність житла; придатність житла до проживання із урахуванням кліматичних умов, зовнішнього впливу; придатність/адекватність житла, житлового простору для проживання для осіб з обмеженими можливостями (із урахуванням збільшення кількості осіб з обмеженими можливостями внаслідок війни, цей напрям в Україні є пріоритетним); збереження культурної спадщини при будівництві житла; захист житлових прав; управління житловим фондом; моніторинг та звітність по результатах реалізації житлової політики.

Висновки. Узагальнюючи наведене можна визначити наступне. Житлова політика – це системна діяльність органів публічної влади щодо формування та реалізації стратегічних напрямів житлового забезпечення, створення національних стандартів доступності та достатності житла, управління житловим фондом, розвитку житлових інновацій та житлового будівництва, модернізацію житлово-комунальної інфраструктури та захист житлових прав громадян. Ця політика є публічною політикою, є частиною соціальної політики. Реалізація житлової політики можлива в межах економічної політики. Отже, за своїм змістом вона є соціальною політикою, а за механізмом реалізації базується на соціальній та економічній політиці. Характеристика житлової політики: містить стратегічні напрями розвитку житлової сфери; повинна мати реальний характер (визначає як напрями так і механізми реалізації житлових програм із урахуванням доступності фінансування); є складною за своїм змістом; повинна базуватися на міжнародних актах та стандартах щодо житлового забезпечення. Житлова політика поділяється на державну, регіональну та місцеву

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про основні засади житлової політики: проект Закону України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/55543>.
2. В Україні стартувала робота над Державною стратегією житлової політики. URL: <https://mindev.gov.ua/news/v-ukraini-startuvava-robotu-nad-derzhavnoiu-strategiieiu-zhytlovoi-polityky>.
3. Про Концепцію державної житлової політики: постанова Верховної Ради України від 30 червня 1995 р. № 254/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254/95-%D0%B2%D1%80#Text>.
4. Скрипнюк О.В. Право і політика: проблеми конфлікту і консенсусу. *Правова держава*. 2016. Вип. 27. С. 159–167.
5. Деякі питання оплати житлово-комунальних послуг в період воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України № 206 від 5 березня 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/206-2022-%D0%BF#Text>.
6. Лаврук О.В. Сутність поняття державної політики. *Університетські наукові записки*, 2018, № 67-68, С. 254–263.
7. Пухкал О.Г., Гомоляко О.В. Публічна та державна політика: єдність та відмінності. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 24. С. 106–112.
8. Дем'янчук О. П. «Державна політика» та «публічна політика»: варіант перехідного періоду. *Наукові записки. Політичні науки*. 2000. Т. 18. С. 31–36.
9. Гнатів О. Житлова політика в Україні: проблеми та шляхи їх подолання. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 3 (7). С. 55–57.
10. Комнатний С.О. Теоретичні нароби аналізу змісту житлової політики. *Наукові перспективи*. 2021. № 5 (11). С. 247–257. doi.org/10.52058/2708-7530-2021-5(11)-247-257.
11. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 1 липня 2010 р. № 2411-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text>.
12. Крюков О.І. Соціальна політика як необхідна умова функціонування соціальної держави. *Актуальні проблеми державного управління*. 2010. № 1. С. 31–37.
13. Сотнікова Ю.В. Соціальна політика та соціальна економіка: спільні риси та відмінності. *Сучасні проблеми управління підприємствами: теорія та практика*. (м. Харків, 30-31 березня 2017 року), Харків: Видавець ФОП Панов А.М., 2017. С. 266–269.
14. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії Закон України від 5 жовтня 2000 р. № 2017-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14#Text>.
15. Рудаков Д.І. Поняття «житла», «соціального житла» та «доступного житла» за цивільним законодавством України. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 3. С. 134–138. DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.02.22>.

16. Abelson, P. Affordable Housing: Concepts and Policies. *Economic Papers: A journal of applied economics and policy*. 2009. № 28: P. 27–38. <https://doi.org/10.1111/j.1759-3441.2009.00001.x>.
17. Кашук О.Д. Теоретичні засади державної житлової політики в Україні: сучасний стан та перспективи подальших досліджень. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського: Публічне управління та адміністрування*. 2022. Том 33 (72) № 3. С. 88–92. DOI: doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2022.3/15.
18. Програма будівництва (придбання) доступного житла в Київській області на 2024–2028 роки. URL: <https://kyiv.molod-kredit.gov.ua/zhytlovi-prohramy/rehionalni-prohramy>.
19. Аврамова О.Є. Договірні конструкції накопичувальної системи житлового забезпечення. *Договір як універсальна форма правового регулювання*: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, присвяченої пам'яті академіка Національної академії правових наук України, заслуженого діяча науки і техніки України, доктора юридичних наук, професора Володимира Васильовича Луця (1933–2021) (м. Івано-Франківськ, 4 квітня 2025 р.). Івано-Франківськ: Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2025. С. 76–79.
20. ChatGPT (GPT-5): штучний інтелект для генерації тексту / OpenAI. URL: <https://chat.openai.com>.
21. CESCR General Comment № 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant). URL: <https://www.refworld.org/legal/general/cescr/1991/en/53157>.