



УДК 930.94(477)“1991/2025”

THEORETICAL ISSUES OF HOUSING POLICY IN THE YEARS OF UKRAINE'S INDEPENDENCE: HISTORIOGRAPHIC DISCUSSION

ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ В РОКИ НЕЗАЛЕЖНОСТІ УКРАЇНИ: ІСТОРІОГРАФІЧНИЙ ДИСКУРС

Gudz V.V. / Гудзь В.В.*d.h.s., prof. / д.і.н., проф.*

ORCID:0000-0001-5756-1683

*Bohdan Khmelnytskyi Melitopol State Pedagogical University,**Zaporizhzhia, Scientific Town, 59, 69017**Мелітопольський державний педагогічний університет імені Богдана Хмельницького,**Запоріжжя, Наукового містечка, 59, 69017***Pomazan D.U. / Помазан Д.Ю.***s.h.s., as. / к.і.н., ас.*

ORCID:0000-0003-4342-130X

*Bohdan Khmelnytskyi Melitopol State Pedagogical University,**Zaporizhzhia, Scientific Town, 59, 69017**Мелітопольський державний педагогічний університет імені Богдана Хмельницького,**Запоріжжя, Наукового містечка, 59, 69017*

Анотація. У роботі аналізується комплекс наукової літератури з теоретичних питань житлової політики в Україні. Поставлена мета дослідити історіографічний дискурс з деяких теоретичних питань сучасної житлової політики та, зокрема, тлумачень концепту «житлова політика». З'ясовано, що визначення цього терміну фахівцями різних наукових галузей викликало розбіжність тлумачень, відповідно наголосу на правових, регулятивних чинниках, на суб'єктності політичних акторів, структурних складових житлової системи, соціальної мети. Сформульовано власну інтерпретацію поняття житлової політики. Встановлено, що особливість дискурсу з термінології житлової політики полягає в тому, що він спорадичний, не набув міждисциплінарного характеру та системного історіографічного осмислення.

Ключові слова: житлова політика, історія, історіографічний дискурс, термінологія, Україна.

Вступ.

Наукове осмислення основних понять і визначальних тенденцій житлової політики має не тільки теоретичне, а широке прикладне значення, зважаючи на необхідність забезпечення помешканням як однієї з природних людських потреб і як основоположного конституційного права на житло. Суспільна актуальність проблеми житлової політики в сучасній Україні зумовлена хронічною житловою кризою, яка загострилася після руйнації рашистськими загарбниками тисяч помешкань українців з 2022 року і неготовністю влади до скоординованого і



ефективного управління житловою галуззю в сучасних умовах. Але відсутність нормальних житлових умов, а тим більше - житла вкрай негативно впливає як на самопочуття людини, її можливість створити сім'ю, так і на стан здоров'я, підвищує ризики соціального відторгнення, зрештою, підриває соціальну базу держави. У зв'язку з цим зростає наукова актуальність розробки теоретичних і практичних проблем житлового забезпечення, які мають міждисциплінарний характер. Позаяк фахівці з державного управління, правники, економісти, історики, соціологи за роки незалежності України опублікували сотні досліджень різних аспектів вітчизняної житлової політики, цей історіографічний масив потребує спеціального наукового осмислення.

Відтак, метою нашої роботи є дослідження вітчизняного історіографічного дискурсу з деяких теоретичних питань сучасної житлової політики та, зокрема, тлумачень самого концепту «житлова політика».

Основний текст.

У пострадянський період спостерігається тематичне різноманіття і методологічне різноманіття в студіях житлових відносин, зокрема історіографічний дискурс щодо визначення основних засад, категорій і проблем вітчизняної житлової політики. За роки незалежності житлова політика досліджувалася не лише у окремих статтях, а десятках монографій і кваліфікаційних робіт, жодна з яких не обходиться без теоретико-методологічної частини та визначень концепту «житлова політика». Серед них дослідження знаних правників О. Аврамової [6], І. Кучеренко, О. Кучеренка та І. Запатріної [13], С. Комнатного [12], демографів Л. Черенько із співавторами [13], економіста Ю. Манцевича [16], фахівця з державного управління І. Драгана [8], аналітиків центру «CEDOS» П. Федорів і Н. Ломоносова [19], та інші.

Перш ніж звертатися до аналізу наукових підходів щодо особливостей житлової політики, доцільно визначитися щодо категоріального апарату, зокрема концепту «житлова політика». Якщо термін «житло», за визначенням словників, однозначно тлумачиться як приміщення, призначене для життя людей, або місце для їхнього тимчасового перебування і помешкання (а в



широкому сенсі, ще й укриття), то щодо дефініції «житлова політика» і її місця в соціальному та правовому полі такої однотайності немає.

В «Енциклопедії сучасної України» житлова політика визначена як невід’ємна складова економічної політики держави і має на меті забезпечення прав громадян на гідне життєве середовище з високою якістю проживання [21].

Проте, очевидно, що управління житловою галуззю є компонентом не лише економічної, а й соціальної політики. Так, В. Теремецький і його співавтори, наголосили, що житлова політика спрямована на задоволення соціального інтересу і є частиною більш широкої за колом завдань державної політики – соціальної [3, р. 328]. Такої ж думки дотримується О. Аврамова з колегами [1, р. 328], В. Букіашвілі [7], Г. Лопушняк [14] та інші науковці. Натомість С. Комнатний запропонував інтегративне визначення: житлова політика становить органічну складову як соціальних, так і економічних процесів і має забезпечувати людині не лише доступність житла, а й зручне і комфортне помешкання [11, с. 69].

Понад те, треба врахувати, що житлова політика поділяється на загальнодержавну та регіональну житлову політику і є соціально-економічною складовою соціальної політики. З цього приводу О. Аврамова зауважила: «Зі зміною політичного устрою держави у 1917 р. житлова потреба стала соціальною справою, потім, після приватизації житлового фонду, знову надбала економічний зміст і на сьогодні це соціально-економічна проблема» [5, с. 26]. В іншій роботі О. Аврамова з колегами [4] дослідили принципи, засади, напрями житлової політики та процеси переселень в сучасних умовах.

У наведених визначеннях житлової політики йдеться про її місце в політичній системі держави, мету та призначення.

Що стосується змісту політики, то у тлумаченні Н. Олійник, державна політика в житловій галузі становить собою передусім програму дій, а практичне її виконання спрямоване на створення і підтримку середовища, у якому здійснюється сталий та ефективний обіг житлового фонду, спрямований на вдоволення житлових потреб громадян, визначених законами [17, с. 96].



В. Букіашвілі охарактеризував житлову політику як систему скоординованих заходів спрямованих на житлове забезпечення, якій притаманні функції законодавчого і контролюючого змісту, що здійснюються правочинними державними установами. Внаслідок реалізації такої політики формуються теоретичні засади і сприятливі умови для розвитку житлової системи і житлових відносин [7, с. 142].

С. Комнатний також наголосив, що житлова політика покликана забезпечити правові норми, відображені в Конституції України й законодавстві щодо формування житлового фонду та житлові умови, відповідні визнаним стандартам житлового забезпечення [11, с. 69].

До цих визначень добавимо лише, що житлова політика містить не лише теоретичну, правову і контролюючу складові, а й практичну – будівництво і реконструкцію житлового фонду, управління житлово-комунальним господарством, регуляцію ринку житла і житлових відносин тощо.

Комплексний підхід до аналізу житлових відносин та політики в житловій галузі застосовано у монографії І. Кучеренко, О. Кучеренка та І. Запатріної [13], які головним чином, дослідили стан державного, комунального і приватного житлового фонду, житлово-комунального забезпечення та правові засади управління житловим сектором. Серед іншого, науковці зазначили що складність вирішення житлового питання пов'язана не тільки з дефіцитом житла, а й із двома діаметрально протилежними концепціями, побутуючими у суспільстві і серед науковців. Більшість населення все ще поділяло перший підхід: радянську патріархальну концепцію щодо безоплатного забезпечення житлом як обов'язку держави та наступною приватизацією. Інший підхід – залучення приватних коштів у будівництво житла, який потребує відповідної регламентації, за відсутності цивілізованого ринку житла [13, с. 38]. Проте автори монографії залишили поза увагою визначення житлової політики, теоретичні проблеми та історіографічні надбання з цієї тематики.

В іншій ґрунтовній монографії Л. Черенько з колегами [20]. охарактеризували житлові умови, що склалися в Україні до 2020 р. і



запропонували шляхи їх покращення. Автори визначили поняття «житлові умови» у вузькому сенсі, коли вони охоплюють лише величину помешкання та його внутрішні параметри якості житлових характеристик. Визначення житлових умов у широкому сенсі містить додаткові характеристики інфраструктури: освітлення і безпека вулиць, підходи до будинку, екологічне середовище, а також можливості домогосподарств впливати на стан житлових умов [20, с. 12–13]. На думку авторів, житлова політика держави і територіальних громад має бути спрямована на забезпечення гідних житлових умов згідно міжнародних стандартів. За їх визначенням: «Житлова політика наразі характеризує процес виробництва, споживання та управління житловим фондом, її спрямованість реалізується на локальному, регіональному або національному рівні [20, с. 23]. Проте, як на нас, таке визначення має функціональний характер і не враховує вироблення теоретико-правових засад житлової політики.

П. Федорів і Н. Ломоносова один із підрозділів своєї монографії назвали «Житлова система, житлова криза, житлова політика» [19], проте, оминувши визначення житлової політики навели дефініцію житлової системи: «Житлова система є сукупністю взаємозв'язків між різними актор_ками, житловим фондом та інституціями, які займаються виробництвом, розподілом та утриманням житла [19, с. 12]. У цьому визначенні з-поміж різними акторами та акторками житлової системи помилково названо житловий фонд, який не може мати взаємозв'язків, бо є об'єктом а не суб'єктом житлової політики.

Прикладами змістовних фахових розвідок з теоретичних питань житлової політики є також публікації С. Кашука [9]. Проаналізувавши деякі підходи до визначення державної житлової політики, О. Кашук дійшов висновку, що житловій політиці притаманні такі ознаки: складність і багатофункціональність, зв'язок з багатьма сферами суспільного життя; стратегічний напрям і складова політики держави; залежність від соціально-економічного становища в країні; конституційна цінність, визначена на загальнодержавному рівні» [9, с. 89]. Загалом погоджуючись із такими визначенням, доповнимо його залежністю



житлової політики від зовнішніх факторів, як от від скорочення житлового фонду внаслідок рашистських бомбардувань України.

Зрештою, у внесеному на розгляд Верховної Ради проекті закону житлову політику охарактеризовано таким чином: «Житлова політика – 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» [18]. Таке визначення виглядає дещо звуженим, позаяк обмежує коло суб'єктів житлової політики державою, тоді як в сучасних умовах розрухи і міграцій зростає роль регіональних, громадських та приватних акторів політики житлового забезпечення.

Щодо інших теоретичних питань, то, враховуючи світовий досвід, О. Ковалевська не тільки окреслила роль і завдання державної житлової політики а й запропонувала один із шляхів вирішення житлової проблеми [10]. Дослідниця вважає, що вітчизняна житлова політика має виконувати нову двоєдину роль – ідеологічно й економічно стимулювати придбання населенням другого житла для наступного надання його в оренду [10]. Але авторка, опублікувавши свою роботу у 2013 р., не могла передбачити події 2022 р. і врахувати потреби категорії вимушених біженців з окупованої території України, які позбавлені коштів навіть на оренду помешкань і гостро потребують соціального житла, так само як і потреби відбудови зруйнованого житлового фонду.

Знані науковці В. Теремецький, О. Аврамова, О. Предместніков та ін. дослідивши вплив житлових умов на здоров'я людини, запропонували розрізняти первинний та похідний типи задоволення людських потреб у житлі. Вони відзначили: «Первинна потреба в житлі пов'язана з правом людини на життя, захистом здоров'я людини. Похідна потреба в житлі пов'язана з охороною здоров'я людини. Житло, яке не відповідає технічним та санітарним умовам придатності, може негативно вплинути на здоров'я людини» [2, р. 324]. В іншій роботі О. Предместнікова у співавторстві з П. Макодраєм наголошено на



пріоритеті держави у розробці і реалізації житлової політики, позаяк закони та інституції держави вирішальною мірою впливають на діяльність громад і громадських організацій у житловому секторі. Дослідники наголошують: «Галузь житлової політики, має як соціальні, правові, так і політичні складові: її реалізація відображує розбіжності між політичними акторами у розумінні поняття «житло», спектру житлових проблем та способів їх вирішення в Україні» [15, с. 113]. Щоправда до переліку названих авторами складових політики житлового забезпечення варто додати фінансово-економічні важелі. Адже житлова політика на державному та регіональному рівні є частиною загальної соціально-економічної політики України, яка має на меті зростання добробуту громадян та забезпечення сталого суспільного розвитку.

Висновки.

1) Таким чином, аналіз історіографічного дискурсу з теоретичних питань житлової політики, зокрема з визначення цього терміну виявляє спроби визначення концепту «житлова політика» різноплановими фахівцями: з менеджменту, економіки, юриспруденції, демографії, історії тощо.

2) Встановлено розбіжність тлумачень житлової політики, представниками різних наукових галузей відповідно до акцентуації на правових, регулятивних чинниках, на суб'єктності політичних акторів, функціональних або структурних складових житлової системи, соціальної мети. На наш погляд, житлова політика – це система державних і самоврядних заходів правового, організаційного, соціального та економічного характеру, спрямованих на забезпечення громадян комфортним житлом шляхом створення умов для його будівництва, придбання, оренди чи надання помешкань у порядку соціального захисту.

3) Особливість історіографічного дискурсу з дефініції житлової політики полягає в тому, що він спорадичний, окреслений рамками лише «своєї» предметної галузі, не набувши міждисциплінарного характеру та системного історіографічного осмислення.



4) Така історіографічна ситуація потребує продовження наукових студій величезного комплексу публікацій, у яких розглянуті теоретичні питання житлової політики, зокрема концепт «житлова політика».

References:

1. Avramova O., Homotiuk O, Bilovus L., Mysyk V., Zakhozhai Z. History of housing policy's formation and development in Ukraine. *Edelweiss Applied Science and Technology*. 2024-09-16. P. 328–337. DOI: 10.55214/25768484.v8i5.1690
2. Teremetskyi V., Avramova O., Batryn O., Predmestnikov O., Yatskovyna V. Impact of meeting housing needs on human health. *Wiadomości Lekarskie Medical Advances*. Vol. LXXVII. Is. 2. February 2024. P. 319–326. DOI: 10.36740/WLek202402118.
3. Teremetskyi, V., Avramova, O., Maikut, K., Tserkovna, O., & Kramar, R. (). Current situation and transformation ways of housing policy in Ukraine. *Social & Legal Studios*. 2024. 7(1). P. 164–173. DOI: 10.32518/sals1.2024.164
4. Аврамова О., Слома В., Кулініч О., Федоренко Т.; Мирза С. Державна житлова політика України: стан та перспективи розвитку. *Cuestiones Políticas*. 2023-03-06. DOI: 10.46398/cuestpol.4176.02
5. Аврамова О.Є. Історичні засади виникнення житлового права України. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка*. 2012. № 4. С. 24–32.
6. Аврамова О.Є. Теоретичні засади приватно-правового регулювання житлових відносин в Україні. Тернопіль: ЗУНУ, 2021. 426 с.
7. Букіашвілі В.О. Житлова політика як елемент соціальної політики держави: аналіз вітчизняного та закордонного досвіду. *Економіка будівництва і міського господарства*. 2009. Т. 5. № 3. С. 141–146.
8. Драган І.О. Модернізація житлово-комунального господарства в Україні: теорія, методологія, практика державного управління: монографія. Донецьк: Юго-Восток, 2010. 400 с.



9. Кашук О.Д. Теоретичні засади державної житлової політики в Україні: сучасний стан та перспективи подальших досліджень. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2022. Том 33 (72) № 3. С. 88–92.
10. Ковалевська О.П. Світовий досвід розвитку державної житлової політики. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_2_10.
11. Комнатний С.О. Філософські засади вирішення ключових проблем житлової політики в сучасних умовах суспільних трансформацій. *Публічне управління та адміністрування в Україні*. 2021. Вип. 24. С. 68–72.
12. Комнатний С. О. Філософсько-правові засади реалізації житлової політики в Україні в контексті сучасних суспільних трансформацій: дис. ... докт. юр. наук: 12.00.12. Київ, 2023. 401 с.
13. Кучеренко О.Ю., Кучеренко І.М., Запатріна І.В. Житлова політика України: сучасність та майбутнє. Київ: Видавничий центр спілки власників житла України. 2012. 304 с.
14. Лопушняк Г. Житлова політика як складова державної соціальної політики України: практика і проблеми реалізації. *Економіка України*. 2012. № 1. С. 79–90.
15. Макодрай П., Предместніков О. Рівень відповідності житлової політики незалежної України правовим принципам. *Культурологічний альманах*. 2025. Вип. 1 (13). С. 111–121.
16. Манцевич Ю.М. Удосконалення розвитку житлового господарства міст України: автореф. ... дис. докт. екон. наук: 8.10.01. Київ, 2009. 38 с.
17. Олійник Н. Концептуальні засади державної житлової політики. *Вісник національної академії державного управління при Президенті України*. 2010. № 1. С. 96–104.
18. Проект Закону України "Про основні засади житлової політики". (2024). URL: <https://mtu.gov.ua/news/35482.html?PrintVersionc>



19. Федорів П., Ломоносова Н. Державна житлова політика в Україні: сучасний стан та перспективи реформування. Київ: Аналітичний центр CEDOS, 2019. 132 с.

20. Черенько Л.М. та ін. Житлові умови населення: чинники, сучасний стан і політика регулювання. Київ, 2020. 258 с.

21. Шушківський А.І. Житлова політика. *Енциклопедія сучасної України*. 2009. Том 9. <https://esu.com.ua/article-19235>

Abstract. *The work analyzes a complex of scientific literature on theoretical issues of housing policy in Ukraine. The goal is to investigate the historiographical discourse on some theoretical issues of modern housing policy and, in particular, interpretations of the concept of “housing policy”. It is found that the definition of this term was carried out by specialists from different scientific fields. The divergence of interpretations of housing policy is established, according to the emphasis on legal, regulatory factors, on the subjectivity of political actors, functional or structural components of the housing system, social goals. Its own interpretation of the concept of housing policy is formulated. It is established that the peculiarity of the discourse on the terminology of housing policy is that it is sporadic, has not acquired an interdisciplinary character and a systematic historiographical understanding.*

Keywords: *housing policy, history, historiographical discourse, terminology, Ukraine.*