

АНАЛІТИЧНИЙ ДОКУМЕНТ

ПРО ЗАКОН УКРАЇНИ
«ПРО ОСНОВНІ ЗАСАДИ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ»
ВІД 13.01.2026 № 4751-ІХ



Подріг Кенна,
консультант Ради Європи,
професор Університету Голвея, Ірландія

Квітень 2026 року

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

АНАЛІТИЧНИЙ ДОКУМЕНТ

ПРО ЗАКОН УКРАЇНИ
«ПРО ОСНОВНІ ЗАСАДИ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ»
ВІД 13.01.2026 № 4751-ІХ

Подріг Кенна,
консультант Ради Європи,
професор Університету Голвея, Ірландія

Квітень 2026 року

Рада Європи

Документ було створено за фінансової підтримки Ради Європи в рамках реалізації проєкту Ради Європи «Сприяння розробці житлових рішень для осіб, постраждалих від війни в Україні. Фаза II», що впроваджується на виконання Плану дій Ради Європи для України на 2023-2026 роки «Стійкість, відновлення та відбудова».

Погляди, викладені в цьому документі, є відповідальністю його автора і можуть не співпадати з офіційною політикою Ради Європи.

Дозволяється відтворення витягів (до 500 слів) з некомерційною метою за умови збереження цілісності тексту, запобігання використанню витягу у відриві від контексту, наданню неповної інформації або введенню читача в оману іншим чином стосовно характеру, сфери дії або змісту цього тексту. Оригінальний текст обов'язково має бути позначений у такий спосіб:

«© Рада Європи, 2026».

Усі запити щодо відтворення або перекладу всього або частини цього документа слід направляти до Директорату комунікації (F-67075 Strasbourg Cedex або publishing@coe.int).

© Рада Європи, 2026

ЗМІСТ

1. Вступ	4
2. Особи з інвалідністю – стаття 15	4
3. Право на належне житло – статті 16 та 31.1	4
Відповідність	5
Збір даних про потреби та розподіл – ЄІАЖС	6
Моніторинг та підзвітність	6
4. Діти – стаття 17	7
5. Особи похилого віку – стаття 23	7
6. Загальна та скоординована база для боротьби з соціальним відчуженням та бідністю – стаття 30	8
Фінансування, інституційна спроможність та надавачі соціального житла	9
Участь орендарів	10
7. Бездомність – стаття 31.2	11
8. Доступність житла – стаття 31.3	12

1. ВСТУП

Закон України «Про основні засади житлової політики» (Закон № 4751-ІХ, далі – Закон) був прийнятий Верховною Радою України у січні 2026 року та підписаний Президентом у лютому 2026 року. Цей Закон визначає основні правові, економічні, соціальні та організаційні засади житлової політики України щодо реалізації права осіб на житло, сталого та ефективного використання житлового фонду.

Україна ратифікувала Європейську соціальну хартію (переглянуту) (ЄСХ) 21 грудня 2006 року, прийнявши 76 із 98 параграфів Хартії, що передбачає їхню автоматичну інтеграцію в національне законодавство.¹ До них належать статті 15, 16, 17, 23, 30 і 31.1 та 31.2. У цьому аналітичному документі розглядаються зазначені статті з урахуванням того, як у Законі висвітлені стандарти, що випливають з Хартії та практики Європейського комітету із соціальних прав (ЄКСП). Тут висвітлені принципи, гарантії та механізми, необхідні для майбутньої нормативно-правової бази у галузі соціального житла в Україні, а також наведені рекомендації, які вимагатимуть законодавчих та інституційних змін, достатніх інвестицій, відповідних адміністративних заходів та ефективних житлових програм.

2. ОСОБИ З ІНВАЛІДНІСТЮ – СТАТТЯ 15

Стаття 15 ЄСХ (про право осіб з інвалідністю на самостійність, соціальну інтеграцію та участь у житті громади) вимагає врахування потреб осіб з інвалідністю у житловій політиці, включаючи будівництво відповідного державного, соціального або приватного житла.² Необхідно надавати фінансову допомогу для пристосування існуючого житла, а також консультуватися з організаціями осіб з інвалідністю з питань розробки, огляду та вжиття заходів для осіб з інвалідністю.³ У Висновках 2020 року ЄКСП запитував інформацію про прогрес поступової відмови від великих установ (включаючи вимірювані цілі, чіткі строки та стратегії для відстеження прогресу), пропорційність доступного приватного, державного та захищеного житла, фінансову допомогу для пристосування існуючого житла, а також кількість осіб з інвалідністю, які проживають самостійно та отримують підтримку.⁴

Висновок: частина друга статті 6 Закону пропонує цілісне уявлення про застосування права на житло та передбачає, що «забезпечення інклюзивності будівель, підвищення рівня доступності та забезпечення безперешкодного доступу маломобільних груп населення здійснюються відповідно до законів України “Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні” та “Про регулювання містобудівної діяльності”». Частина п’ята статті 7 Закону дозволяє органам місцевого самоврядування у конкретних випадках проводити заміну житла для осіб з інвалідністю, якщо існуюче житло не відповідає стандартам доступності.⁵ Розділ IV Закону вносить зміни до інших законодавчих актів щодо надання військовослужбовцям, особам, звільненим з військової служби, які стали особами з інвалідністю, та членам їхніх сімей спеціальних знижок на оплату вартості житлово-комунальних послуг та/або надання ділянок під забудову. У Законі розглядаються питання фізичного доступу до житла для маломобільних осіб, але не розглядаються ключові питання деінституціоналізації та забезпечення житла для самостійного проживання осіб з інвалідністю.

Рекомендації:

- Забезпечити, щоб житлові потреби осіб з інвалідністю були повною мірою враховані у житловому законодавстві, стратегіях, інституційних та фінансових механізмах, а також в оцінках житлових потреб та у переліку видів житла у ринковому та неринковому секторі з метою сприяння самостійному проживанню осіб з інвалідністю.
- Консультуватися з організаціями осіб з інвалідністю щодо обсягу, розробки, розподілу та інших питань, які стосуються осіб з інвалідністю, у законодавстві, стратегіях та планах дій щодо забезпечення житла.

3. ПРАВО НА НАЛЕЖНЕ ЖИТЛО – СТАТТІ 16 ТА 31.1

Стаття 16 ЄСХ стосується прав сімей на належне житло, а стаття 31.1 ЄСХ вимагає від держав-учасниць гарантувати кожному (а не лише сім’ям) право на належне житло.⁶ Держави-учасниці повинні сприяти доступу до житла, зокрема, для різних груп вразливих осіб, таких як особи з низьким рівнем доходу, безробітні, домогосподарства з одним із батьків, молодь, особи з інвалідністю, в тому числі з проблемами психічного здоров’я.

¹ <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/ukraine>.

² Висновки 2003, Італія, пункт 15.3.

³ Там само.

⁴ Висновки ЄКСП 2020, Україна – <https://rm.coe.int/rapport-ukr-en/1680a1c815>

⁵ Див. також пункт 8 частини першої статті 20.

⁶ Висновки 2003, Франція.

Висновок: такі передбачені в ЄСХ зобов'язання значною мірою відображені в Законі. Статті 4, 6, 7, 12, 27 та 33 Закону гарантують право на житло кожному та «особам», які потребують житла, включаючи дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, шляхом надання, будівництва або придбання соціального або доступного житла.⁷ Категорії осіб, які мають право на житло, викладені у широкому значенні, включаючи осіб, які не мають доступу до житла, що відповідає мінімальним вимогам, осіб, які потребують соціального захисту, осіб, які були змушені залишити своє місце проживання, та інші категорії, визначені законом. Ці групи мають право отримати доступне соціальне житло на підставі договору оренди або за «доступну» плату залежно від рівня доходу⁸, або можливість придбати чи побудувати власне житло.⁹ Службове житло також надається військовослужбовцям, поліцейським, особам рядового і начальницького складу служби цивільного захисту та членам їхніх сімей, дітям-сиротам, дітям, позбавленим батьківського піклування, та іншим особам, які мають право на безоплатне отримання житла у власність чи користування.¹⁰

ВІДПОВІДНІСТЬ

Передбачена у статтях 16 і 31 ЄСХ вимога «відповідності» стосується того, що житло повинне відповідати стандартам, мати необхідні зручності та бути належного розміру для проживаючої сім'ї. У 2023 році ЄКСП порушив питання щодо вимог законодавства до мінімальної житлової площі, достатності усього житлового фонду, рівня та регулярності перевірок, вжитих заходів у зв'язку з невідповідністю та заходів із розміщення.¹¹ Необхідно проводити регулярні обстеження умов житлового фонду соціального призначення.¹²

Висновок: у Законі розглядається споживча якість житла як сукупність показників, що визначають комфортність, безпечність, гігієнічність, енергоефективність, доступність житла для постійного або тимчасового проживання.¹³ Стаття 17 Закону передбачає забезпечення нормативно-правового регулювання у сфері житлової політики, зокрема затвердження загальних та мінімальних вимог до споживчої якості житла. Стандарти якості житла включатимуть мінімальні вимоги до загальної площі, житлової площі, експлуатаційних, санітарно-гігієнічних та інших характеристик житла.¹⁴ Будуть розроблені показники, що визначають комфортність, безпечність, гігієнічність, енергоефективність, доступність житла для постійного або тимчасового проживання.¹⁵ Частина перша статті 32 Закону передбачає, що Єдина інформаційно-аналітична житлова система (ЄІАЖС) надаватиме повну, достовірну та актуальну інформацію про житловий фонд України та про осіб, які можуть скористатися державною підтримкою для реалізації права на житло, а також «здійснення контролю за дотриманням вимог житлового законодавства».¹⁶ Однак, хоча інформаційні системи можуть функціонувати через ЄІАЖС, будуть необхідні регулярні перевірки, оцінювання та оновлення інформації щодо відповідності житла, і це найчастіше здійснюється на місцевому рівні.

Рекомендації:

- Законодавчо закріпити обов'язкові мінімальні стандарти якості житла, включаючи житлову площу, розмір об'єкта, зручності, вигляд, опалення та ізоляцію, перенаселення та інші питання якості житла, з вимогою про дотримання цих стандартів для усього житла, яке доступне для оренди або придбання.
- Встановити інституційні механізми на місцевому рівні для контролю за дотриманням майбутнього законодавства щодо житлових стандартів, включаючи стандарти житлових умов, зручностей та площі.

⁷ Стаття 6 «Право на житло» і стаття 7 «Житлові права та обов'язки» та Розділ II. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА НА ЖИТЛО, Глава 4. Загальні положення щодо реалізації права на житло. Див. також статтю 28 Закону. Проте у статті 33 Закону передбачено, що це право здійснюється в межах наявного фінансування відповідно до Бюджетного кодексу України та з урахуванням завдань, визначених Державною стратегією житлової політики. Передбачається, що сюди входитимуть сім'ї, хоча актуальний термін використовується у Законі лише стосовно сімей військових, поліцейських та рятувальників.

⁸ Частина п'ята статті 6 Закону передбачає, що особи, у яких житло стало непридатним для проживання в результаті надзвичайних ситуацій, внутрішньо переміщені особи та інші особи, які проживають у тимчасовому житлі, також матимуть право на доступ до такої державної підтримки, хоча для тимчасового розміщення можуть використовуватися гуртожитки. Див. також статтю 28.

⁹ Стаття 1 Закону.

¹⁰ Пункт 13 частини першої статті 1 Закону.

¹¹ Висновки ЄКСП 2023, Україна – <https://rm.coe.int/european-committee-of-social-rights-conclusions-2023-ukraine/1680b11a8c>

¹² «Міжнародна федерація за права людини (FIDH) проти Ірландії». Скарга № 110/2014. Рішення по суті від 12 травня 2017 р., §108.

¹³ Пункт 18 частини першої статті 1 Закону.

¹⁴ Пункти 8 та 10 частини першої статті 1 Закону.

¹⁵ Пункт 18 частини першої статті 1 Закону.

¹⁶ Пункт 5 частини другої статті 32 Закону.

ЗБІР ДАНИХ ПРО ПОТРЕБИ ТА РОЗПОДІЛ – ЄІАЖС

Стаття 31.1 ЄСХ вимагає достатніх процедурних гарантій та забезпечення доступних і неупереджених засобів судового захисту або інших засобів та оскарження стосовно доступу до житла.¹⁷ ЄКСП постановив, що соціальне житло повинне призначатися, зокрема, для найбільш знедолених, що періоди очікування на житло не повинні бути надмірними, і що таке житло повинне надаватися без дискримінації, особливо щодо ромів або мандрівників, які бажають жити у пересувних будинках.¹⁸ У Висновках 2023 року ЄКСП зазначив, що ситуація в Україні не відповідала статті 16 ЄСХ з підстав відсутності належного захисту як на законодавчому рівні, так і на практиці для жінок у справах домашнього насильства.¹⁹

Висновок: критерії та практика розподілу повинні бути об'єктивними, прозорими та підлягати юридичному аналізу. Управління списком очікування повинне бути стандартизованим і регулярно оновлюватися для відображення змін обставин заявників. Перевірка матеріального стану для забезпечення соціальним та доступним житлом вимагатиме чітких визначень того, які форми доходу та пільги враховуються або не враховуються.

Також буде необхідне регулярне оновлення порогових показників відповідності та доступні механізми подачі звернень. Зазвичай орган місцевого самоврядування несе відповідальність за перевірку відповідності вимогам за встановленими критеріями, керування списками очікування та управління системами розподілу. Новаторська ЄІАЖС матиме ключове значення у збиранні, накопиченні, захисті, обліку, відображенні, обробці та наданні відомостей про достатність житлового фонду, а також про потреби та розподіл серед осіб, які можуть скористатися державною підтримкою для реалізації права на житло.²⁰ Проте ЄІАЖС також включатиме інформацію із земельного реєстру та кадастру і, ймовірно, матиме центральне значення для ринку житла. З огляду на масштаб та складність такої національної системи та виклики, пов'язані з підтримкою та перевіркою актуальної інформації про житлові потреби та умови, а також мінливі обставини осіб, яким потрібне соціальне житло, виникає питання про те, чи ця система повинна бути національною, чи такою, яку підтримують та оновлюють на місцевому рівні. На практиці у більшості держав ЄС саме органи місцевого самоврядування збирають таку інформацію, оскільки насамперед вони відповідають за розподіл житла та забезпечення виконання житлових стандартів.

Рекомендації:

- Визначити на місцевому рівні складові ЄІАЖС, що стосуються житлових потреб та житлових умов, надавши пріоритет і поклавши інституційну відповідальність за збирання та оновлення цієї інформації на органи місцевого самоврядування.
- Надавати пріоритет малозабезпеченим та маргіналізованим категоріям населення у розподілі соціального та доступного житла і зборі даних з метою забезпечення належного врахування їхніх потреб, особливо потреб ВПО, мандрівників та ромів і постраждалих від домашнього насильства.
- Створити законодавство з чіткими заборонами дискримінації у доступі до житла та у розподілі житла разом з чітко визначеними захищеними категоріями відповідно до положень статті 14 ЄСХ про заборону дискримінації.

МОНІТОРИНГ ТА ПІДЗВІТНІСТЬ

ЄКСП зазначив, що у випадку високої вартості здійснення права, передбаченого ЄСХ (наприклад, на житло), держави-учасниці повинні вжити необхідних правових, фінансових та оперативних засобів для забезпечення стабільного прогресу досягнення цілей, вести змістовну статистику про потреби, ресурси та результати, проводити регулярні огляди впливу, встановити графік досягнення цілей та звертати особливу увагу на вплив прийнятої політики на кожну відповідну категорію осіб, зокрема найбільш вразливих.²¹

¹⁷ Висновки 2003, Франція.

¹⁸ «Міжнародний Рух АТД «Четвертий світ» проти Франції» (International Movement ATD Fourth World v. France), скарга № 33/2006, рішення по суті від 5 грудня 2007 р., §131.

¹⁹ Висновки ЄКСП 2023, Україна.

²⁰ Частина перша статті 9 та частина перша статті 31 Закону передбачають, що житло приватного житлового фонду, житлового фонду територіальних громад та державного житлового фонду підлягає обов'язковому обліку шляхом внесення відомостей про житло до у ЄІАЖС.

²¹ «FEANTSA проти Франції» (FEANTSA v France), скарга № 39/2006, рішення по суті від 5 грудня 2007 р., §56.

Висновок: ефективна реалізація житлової політики вимагає надійних механізмів моніторингу та підзвітності. Наразі Закон не створює комплексної системи моніторингу різноманіття житлових програм або оцінювання їхніх результатів, особливо щодо задоволення потреб найбільш нужденних осіб. У багатьох державах ЄС є національне агентство, яке надає таку інформацію щорічно та подає звіт до парламенту, що суттєво посилює підзвітність уряду. Механізми незалежного контролю, наприклад, Омбудсмен з питань житла, також можуть відігравати важливу роль в оцінюванні результатів політики та забезпеченні прозорості.

Рекомендації:

- Створити державне агентство чи агентства, які стежать за виконанням житлової політики та законодавства і звітують про це, та які будуть подавати щорічний звіт до парламенту. Такий звіт повинен включати інформацію про кількість та види наданих одиниць житла, сукупні дані (включаючи рівні доходу) осіб зі списків очікування, рівні орендної плати, функціонування програм забезпечення соціального та доступного житла, рівні бездомності, статистику виселень та інші відповідні показники.
- Вимагати, щоб усе майбутнє вторинне законодавство перед ухваленням проходило оцінювання щодо впливу на права людини разом з консультаціями з громадськими організаціями та організаціями, які представляють вразливі групи.

4. ДІТИ – СТАТТЯ 17

Стаття 17 ЄСХ про право дітей та підлітків на соціальний, правовий та економічний захист гарантує право дітей, зокрема дітей з неврегульованим статусом та неповнолітніх без супроводу, на належне житло.²² У Висновках 2023 року ЄКСП встановив невідповідність пункту 1 статті 17 з підстав ненадання Україною відомостей про заходи, вжиті для забезпечення того, щоб об'єкти для розміщення дітей з неврегульованим статусом, яких супроводжують або не супроводжують дорослі, були відповідними та належним чином перевірялися, а також про допомогу, яка надається дітям без супроводу з метою їхнього захисту від жорстокого поводження та експлуатації.²³

Висновок: у Законі чітко не розглядається питання житла для дітей, але вони, ймовірно, можуть мати житлові права своїх сімей. Розділ IV Закону вносить зміни до інших законів²⁴, передбачаючи, що після закінчення терміну піклування держава протягом одного місяця надасть дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, поліпшене житло для постійного проживання або соціальне житло. Діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, після досягнення 23-річного віку не втрачають право на позачергове отримання поліпшеного житла або соціального житла, доки вони не отримають постійне житло, або вони можуть брати участь у фінансово-кредитних механізмах з метою будівництва, придбання або оренди.

Рекомендація:

- Забезпечити врахування потреб дітей в усіх житлових стратегіях, а також фіксацію у системі збору даних ЄІАЖС, особливо щодо неповнолітніх осіб без супроводу та інших неповнолітніх осіб, термін опіки над якими завершується, щоб їм могли справедливо виділити соціальне житло.

5. ОСОБИ ПОХИЛОГО ВІКУ – СТАТТЯ 23

Стаття 23 про право осіб похилого віку на соціальний захист вимагає від держав надання особам похилого віку можливості вільно обирати спосіб свого життя і незалежно жити у знайомому для них оточенні так довго, як вони забажають і зможуть, шляхом забезпечення житла, пристосованого до їхніх потреб і стану здоров'я, або шляхом надання належної допомоги для реконструкції їхнього житла.

²² «EUROCEF проти Франції» (EUROCEF v France), скарга № 114/2015.

²³ Висновки ЄКСП 2023, Україна — <https://rm.coe.int/european-committee-of-social-rights-conclusions-2023-ukraine/1680b11a8c>

²⁴ Стаття 33 Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» (2005).

У Висновках 2021 року ЄКСП нагадує, що стаття 23 передбачає, що слід вживати заходів для забезпечення можливості осіб похилого віку вести самостійне життя у знайомому оточенні. Це вимагає, щоб держави забезпечували належні умови для самостійного життя, включно з житлом, яке відповідає їхнім потребам і стану здоров'я, а також необхідні ресурси та підтримку.²⁵ ЄКСП просив надати інформацію про те, як потреби осіб похилого віку враховуються в національній або місцевій житловій політиці та стратегіях, а також інформацію про надання захищеного/підтримуваного житла і різні варіанти розміщення осіб похилого віку. Очікується, що держави-учасниці забезпечать достатню кількість належного житла для осіб похилого віку і досягатимуть відчутного прогресу у розумні строки та відповідно до максимального використання доступних ресурсів. Також мають бути встановлені розумні строки очікування на отримання доступу до варіантів житла для осіб похилого віку; необґрунтовано довгі терміни перебування у тимчасовому притулку є порушенням Хартії.²⁶

Висновок: у Законі не згадується про житло або самостійне проживання осіб похилого віку.

Рекомендації:

- Забезпечити, щоб у житлових стратегіях та подальшому законодавстві належним чином враховувалися житлові потреби осіб похилого віку, включаючи можливості для самостійного проживання та обмеження розміщення в установах.
- Забезпечити, щоб система ЄІАЖС фіксувала відомості про житлові потреби та розподіл житла для осіб похилого віку.

6. ЗАГАЛЬНА ТА СКООРДИНОВАНА БАЗА ДЛЯ БОРЬБИ З СОЦІАЛЬНИМ ВІДЧУЖЕННЯМ ТА БІДНІСТЮ – СТАТТЯ 30

Стаття 30 ЄСХ вимагає загальної та скоординованої бази для сприяння ефективному доступу до житла для осіб, які перебувають у соціальному відчуженні чи бідності або ризикують опинитися у такій ситуації, а також для їхніх сімей. У Висновках 2021 року ЄКСП зазначив, що ситуація в Україні не відповідає статті 30 ЄСХ з тих підстав, що не існувало загального та скоординованого підходу до боротьби з бідністю та соціальним відчуженням. ЄКСП попросив надати докладну інформацію, яка підтверджувала б, що бюджетних ресурсів, виділених на боротьбу з бідністю і соціальним відчуженням, було достатньо з урахуванням масштабу проблеми, що розглядається.²⁷

Висновок: у статті 4 Закону передбачені кроки назустріч такому скоординованому підходу, який вимагається у статті 30 ЄСХ. Там викладені принципи, пріоритети, мета і завдання української житлової політики, яка базується на прозорості та громадській участі, свободі вибору, справедливості та рівному доступі до житла, стратегічному плануванні, соціальній інтеграції та економічній ефективності. Підпункт 7 частини першої статті 4 Закону закріплює принцип соціальної інтеграції, який передбачає розвиток територій із змішаною структурою доходів населення, соціальну інклюзію та мобільність, запобігання концентрації бідності, підтримання різноманіття соціально-економічного походження, культурної ідентичності. Житлова політика реалізується на основі програмних документів, що визначають довгострокові пріоритети, завдання, механізми реалізації, джерела фінансування, очікувані результати та індикатори ефективності у сфері житлових відносин.²⁸

До них належать Державна стратегія житлової політики²⁹, регіональні стратегії житлової політики, а також стратегії житлової політики територіальних громад. Хоча такі стратегії можуть у докладних планах дій сформулювати реалізацію соціально-економічного та культурного різноманіття, таким чином забезпечуючи, щоб соціальне житло і житло в цілому сприяло згуртованості громади, а не відчуженню чи сегрегації, це необхідно закріпити у законодавстві.

²⁵ Висновки Європейського комітету із соціальних прав 2021, Україна. <https://rm.coe.int/conclusions-2021-ukraine-en/1680a5da23>

²⁶ Рада Європи, Права осіб похилого віку, стаття 23 Європейської соціальної хартії (переглянутої), ІНФОРМАЦІЙНИЙ БЮЛЕТЕНЬ. <https://rm.coe.int/prems-013225-gbr-2005-factsheet-on-older-persons-a5-charter-a5-web-fin/488029ae10>

²⁷ Висновки Європейського комітету із соціальних прав 2021, Україна. <https://rm.coe.int/conclusions-2021-ukraine-en/1680a5da23>

²⁸ Частина перша статті 8 Закону.

²⁹ Частина друга статті 8 Закону.

Рекомендації:

- Законодавчо закріпити обов'язковість соціальної інклюзії в усіх житлових політиках та стратегіях, законах та політиках про планування, а також інтегрувати в усе державне або частково фінансоване державою житлове будівництво.
- Консультуватися з організаціями, що працюють з людьми, які перебувають у соціальному відчуженні та бідності, при розробці житлового законодавства і стратегій та включити ці категорії у щорічний звіт для парламенту про реалізацію житлового законодавства.
- Для забезпечення інтеграції соціальної інклюзії у житлову систему в цілому нормативно-правова база має передбачати врахування соціального та доступного житла (з такими ж стандартами) в основних процесах планування через політики розвитку зі змішаною структурою доходів, постанови про інклюзивне зонування та гарантований рівний доступ до інфраструктури та державних послуг.

ФІНАНСУВАННЯ, ІНСТИТУЦІЙНА СПРОМОЖНІСТЬ ТА НАДАВАЧІ СОЦІАЛЬНОГО ЖИТЛА

У Главі 2 Закону викладені механізми формування спеціалізованого та цільового державного житлового фонду та житлового фонду територіальних громад, які створюються з коштів державного та місцевих бюджетів, міжнародних донорів, суб'єктів господарювання державної та комунальної власності, коштів банків, державних цільових фондів, кредитних ресурсів, наданих під державні та місцеві гарантії, добровільних внесків фізичних та юридичних осіб та інших джерел, не заборонених законодавством.³⁰ Такий «револьверний фонд», що наповнюється за рахунок надходжень від платежів за оренду соціального та доступного житла, погашення кредитів покупцям житла та доходу від продажів, може забезпечити довгострокову сталість надання соціального та доступного житла.³¹

Висновок: Україні наразі бракує добре розробленої інституційної бази для забезпечення державного, кооперативного або неприбуткового орендного житла. Існуюче забезпечення є фрагментованим та в основному обмежується муніципальними суб'єктами та застарілими кооперативними структурами.³² Проте відповідно до Закону органи державної влади або органи місцевого самоврядування можуть створювати юридичних осіб з метою виконання житлових програм, будівництва та експлуатації житла, а також управління житловим фондом.³³ Таке передбачене у Законі зобов'язання створити операторів соціального та доступного житла вимагатиме розробки додаткового законодавства про процедури акредитації та реєстрації, механізми регуляторного нагляду та стандарти управління. Вони можуть функціонувати на національному, регіональному або місцевому рівнях та можуть стосуватися різних аспектів регуляторних та наглядових функцій. Нарощування потенціалу, професійна підготовка та поширення моделей передової практики матимуть важливе значення для забезпечення ефективної розробки та управління соціальним житлом.

Оператори соціального житла можуть укласти договори з приватними надавачами відповідно до Закону України «Про публічно-приватне партнерство».³⁴ Пункт 11 частини першої статті 1 Закону та стаття 25 Закону передбачають, що оператори доступного житла (які можуть бути прибутковими організаціями) можуть отримувати пільгові довгострокові кредити, кошти міжнародної технічної допомоги, гранти та компенсації, а також кредитні гарантії. Хоча таке співробітництво може залучити інвестиції та знання, механізми управління повинні забезпечити, щоб державне житло залишалося доступним та продовжувало сприяти досягненню довгострокових соціальних цілей. Підтримання довгострокової доступності соціального житла матиме важливе значення для забезпечення того, щоб державне інвестування продовжувало підтримувати домогосподарства, які потребують житла.

Існує ризик, що такі державні субсидії та кошти можуть бути не повністю захищеними у довгостроковій перспективі. Передбачені у політиці гарантії, які забезпечують, щоб соціальне житло залишалося призначеним для соціальної мети, можуть відігравати важливу роль у сталості системи. Хоча у Законі

³⁰ Частина друга статті 14 Закону.

³¹ Пункт 15 частини першої статті 1 Закону.

³² «Хаузінг Юроп», «Стан житла у Європі 2025 — Україна».

https://www.housingeurope.eu/wp-content/uploads/2025/10/ukraine_the_state_of_housing_in_the_eu_2025_digital.pdf

³³ Частина восьма статті 9 Закону.

³⁴ Частина третя статті 9 Закону.

соціальне житло є «захищеним»³⁵, ефективність такої бази залежатиме від чітких стандартів управління, фінансової сталості та регуляторного нагляду для забезпечення, щоб житловий фонд залишався призначеним для соціальної мети в довгостроковій перспективі. Будь-які договори оренди соціального житла з приватними лізинговими або публічно-приватними партнерствами повинні призводити до кінцевої власності неприбуткового надавача на землю та житло, щоб уникнути марнування бюджетних коштів та ресурсів.

Положення рамкового Закону в цілому стосуються зобов'язань, передбачених у статті 30, проте вимагають суттєвого інституційного розвитку, а також постійного моніторингу для забезпечення, щоб стратегії, політики та процедури відповідали скоординованому підходу до боротьби з бідністю та соціальним відчуженням. Міжнародний досвід свідчить про те, що фізичне відокремлення соціального та доступного житла від панівного «приватного» або «ринкового» житлового будівництва може призвести до резидуалізації та геттоїзації соціального житла. Такі тенденції спостерігаються у багатьох юрисдикціях, і вони створили довгострокові соціально-економічні недоліки, включаючи створення нижчого з житлової та соціальної точки зору класу. Перехідні механізми щодо службового житла також вимагатимуть ретельної розробки політики.

Рекомендації:

- Забезпечити щорічне надання достатньої кількості коштів для задоволення житлових потреб.
- Сприяти доступу до землі для неприбуткових забудовників соціального житла через стратегічні земельні політики, включаючи вимоги щодо стратегічного вкладання коштів у державну землю та інклюзивного зонування, що використовують збільшену вартість землі на користь громади.³⁶
- Законодавчо закріпити акредитацію, реєстрацію, регулювання та нагляд за операторами соціального та доступного житла, створивши ефективні наглядові установи та механізми відповідно до європейської передової практики.
- Надавати фінансування, підтримку та технічну допомогу агентствам/організаціям, які пропонують підготовку, підтримку, нарощування потенціалу та інші ресурси для операторів соціального та доступного житла.
- Законодавчо закріпити захист бюджетних коштів та субсидій у галузі житла, захищаючи соціальні активи та довгострокову доступність і забороняючи продаж зі знижкою, що зменшує обсяг та життєздатність соціального житла.
- Законодавчо закріпити, що будь-які публічно-приватні партнерства або схеми оренди соціального житла призведуть до кінцевої власності та контролю оператора соціального житла, держави або органу місцевого самоврядування над житлом і землею, таким чином створюючи державне інвестування, а не розпорошення коштів чи субсидій.
- Законодавчо закріпити гарантії проживання, захист від свавільного виселення, чіткість зобов'язань з обслуговування та ремонту та участь орендарів в рамках типових та справедливих договорів оренди.

УЧАСТЬ ОРЕНДАРІВ

Сучасні системи забезпечення соціального житла дедалі частіше передбачають участь орендарів як ключовий елемент сталого управління житловим фондом та соціальної інклюзії. Міжнародні стандарти визнають, що участь орендарів може покращити управління житлом, посилити підзвітність та сприяти кращим результатам житлового забезпечення. У Статуті орендарів Міжнародної спілки орендарів наголошується на важливості інтеграції поглядів орендарів у процеси управління житлом та прийняття рішень, а також у розробку політик.³⁷ Аналогічно, у звіті Housing2030 Європейської економічної комісії ООН висвітлені і переваги, і практичні проблеми, пов'язані з участю орендарів.³⁸

³⁵ У частині п'ятнадцятій статті 29 Закону зазначено: «Не допускається зміна цільового призначення соціального житла державної та комунальної власності, а також соціального житла, що належить на праві власності оператору соціального житла. При відчуженні соціального житла цільове призначення такого житла зберігається. Забороняється відчуження соціального житла державної та комунальної власності, а також соціального житла, що належить на праві власності оператору соціального житла, на користь суб'єктів інших, ніж держава, територіальна громада або оператор соціального житла».

³⁶ ЕЕК ООН (2021) Звіт Housing2030 ЕЕК ООН: Ефективна політика щодо доступного житла у регіоні ЕЕК ООН. С. 42.

https://unece.org/sites/default/files/2021-10/Housing2030%20study_E_web.pdf

³⁷ Міжнародна спілка орендарів, Статут орендарів (МСО, 2003), Частина VI, доступно за посиланням:

<https://www.iut.nu/about-iut/the-tenants-charter/>

³⁸ ЕЕК ООН (2021) Звіт Housing2030 ЕЕК ООН: Ефективна політика щодо доступного житла у регіоні ЕЕК ООН. С. 42.

https://unece.org/sites/default/files/2021-10/Housing2030%20study_E_web.pdf

Рекомендація:

- Розробити, підтримувати та фінансувати механізми, які уможливають конструктивну участь орендарів в управлінні, підтримці та розробці політик з питань, що стосуються орендарів.

7. БЕЗДОМНІСТЬ – СТАТТЯ 31.2

Стаття 31.2 ЄСХ вимагає від держав вжити заходів, спрямованих на запобігання бездомності та її скорочення з метою її поступової ліквідації. Скорочення бездомності передбачає надання негайного притулку та догляд за бездомними особами, а також заходи для допомоги таким людям у подоланні їхніх труднощів, щоб не допустити їхнього повернення до бездомності.³⁹ Держави-учасниці повинні вживати заходів, щоб запобігти тому, щоб категорії вразливих груп населення ставали бездомними.⁴⁰ У ЄСХ також передбачений обов'язок держав-учасниць створити процедурні гарантії для обмеження ризику виселення, навіть у випадках незаконного зайняття житла.⁴¹ Якщо виселення все ж відбувається, його потрібно здійснювати на умовах, які поважають гідність відповідних осіб, а не вночі чи взимку; і коли це виправдовується громадськими інтересами, органи влади повинні вжити заходів для переселення або надання фінансової допомоги таким особам.⁴²

Висновок: ключове зобов'язання, викладене у пункті 1 частини другої статті 4 Закону, передбачає, що одним з основних пріоритетів житлової політики є запобігання виникненню та подолання бездомності, але не уточнює моделі, механізмів фінансування або системи даних, необхідних для досягнення цієї мети. У частині другій статті 33 Закону передбачено, що ніхто не може бути виселений із займаного житла або обмежений у праві користування житлом інакше, ніж за рішенням суду та з підстав і в порядку, встановлених законом (відповідно до передбачених у ЄСХ зобов'язань⁴³), хоча це також вимагає від органів влади надати альтернативне житло для уникнення бездомності.

Забороняється виселення, переселення та відселення осіб, які є сторонами спору про підстави їх виселення та/або їх проживання у житлі, до вирішення такого спору в досудовому або судовому порядку відповідно до закону, крім надзвичайних ситуацій. Виселення з житла державного житлового фонду або житлового фонду територіальної громади може здійснюватися лише з метою реконструкції, реставрації або капітального ремонту житла, якщо відповідні роботи не можуть бути проведені без виселення орендаря. Проте на практиці виселення може передбачати багатоетапний процес, а зобов'язання запобігати виселенням, що призводять до бездомності, вимагатиме установ та систем підтримки для вразливих орендарів та інших осіб.⁴⁴ Це потребуватиме створення установ для завчасного вжиття заходів втручання у процеси виселення, надання підтримки та ресурсів, а також переконання, що рівень житла для бездомних є високим, і домогосподарства не залишаються в закладах та притулках для бездомних, з метою забезпечення дотримання зобов'язань у кожному випадку потенційного виселення.

Що стосується виселення та бездомності, покладання виключно на тривалі судові процедури не може забезпечити ефективний захист для вразливих домогосподарств. Багато країн створили спеціалізовані органи з врегулювання спорів щодо оренди, що створює можливість раннього втручання та швидкого врегулювання спорів між орендодавцями та орендарями, включаючи установи з підтримки та посередництва. Такі установи можуть допомогти запобігти необов'язковим виселенням та забезпечити наявність альтернативи, якщо виселення неможливо уникнути. Місцеві та національні органи влади повинні підтримувати підхід до подолання бездомності «Спочатку житло».⁴⁵

³⁹ Висновки 2003, Швеція.

⁴⁰ Висновки 2003, Швеція; Висновки 2005, Литва; «Конференція європейських церков (CEC) проти Нідерландів» (Conference of European Churches (CEC) v. the Netherlands), скарга № 90/2013, рішення по суті від 1 липня 2014 р., §136.

⁴¹ Там само.

⁴² Там само.

⁴³ «Європейський центр захисту прав ромів (ERRC) проти Греції» (European Roma Rights Centre (ERRC) v. Greece), скарга № 15/2003, рішення по суті від 8 грудня 2004 р., §24.

⁴⁴ ЕКСП запитував інформацію про вжиті заходи для запобігання бездомності категорій вразливих осіб та зменшення кількості бездомних, а також про кількість бездомних; доступність та належність притулків/тимчасового житла; чи забороняє закон виселяти з притулків/тимчасового житла без надання альтернативного житла

<https://rm.coe.int/european-committee-of-social-rights-conclusions-2023-ukraine/1680b11a8c>

⁴⁵ Рекомендація 534 (2025) Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи про вирішення житлової кризи в європейських містах шляхом інновацій у сфері соціального житла.

[https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%220912594880291e2e%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%220912594880291e2e%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]})

Рекомендації:

- Інтегрувати питання бездомності до порядку денного відповідних структурних підрозділів міністерств, відповідальних за розробку конкретних стратегій боротьби з бездомністю, через міжвідомчі робочі групи.
- Створити спеціалізований орган з врегулювання спорів щодо оренди, який запобігатиме бездомності, що виникає внаслідок виселень, матиме повноваження ухвалювати рішення, встановлюватиме зобов'язання направляти повідомлення та забезпечуватиме втручання соціальних служб у всі справи до ухвалення судового рішення про виселення. Цей орган також може здійснювати раннє втручання, посередництво та оперативне прийняття рішень у спорах щодо оренди з метою забезпечення того, щоб виселення, яких неможливо уникнути, проводилися у спосіб, який поважає гідність людини, не у нічний час чи взимку та з дотриманням належних строків повідомлення про це.
- Забезпечити підготовку працівників суду та інших осіб, які беруть участь у процесі виселення, щодо зобов'язань у галузі прав людини, включаючи вимоги до оцінювання пропорційності та забезпечення альтернативного житла.
- Використовувати модель «Спочатку житло» щодо бездомності у житлових стратегіях і забезпечити достатні фонди та фінансування для її успіху.
- Створити національну систему моніторингу та даних про бездомність, класифікованих за регіоном, демографічними показниками та механізмом потрапляння у ситуацію бездомності (включаючи переміщення, інституційне звільнення, виселення та домашнє насильство).
- Вимагати від органів місцевого самоврядування розроблення стратегій запобігання та скорочення бездомності з визначенням конкретних цілей та щорічним звітуванням перед парламентом.

8. ДОСТУПНІСТЬ ЖИТЛА – СТАТТЯ 31.3

Хоча Україна не прийняла статтю 31.3 ЄСХ про гарантування достатньої кількості доступного житла для осіб з обмеженими ресурсами, у своєму 3-му звіті про неприйнятні положення Хартії ЄКСП окреслив деякі цінні стандарти.⁴⁶ Відповідно до закону України на той момент плата за соціальне житло не повинна перевищувати 20% від сукупного доходу орендаря та членів його/її сім'ї, які проживають з ним/нею. ЄКСП зазначив, що з метою встановлення, що вживаються заходи для забезпечення доступності цін на житло для осіб, які не мають достатньо ресурсів, держави-учасниці повинні продемонструвати не середній коефіцієнт доступності для усіх заявників на отримання житла, а те, що коефіцієнт доступності для найбідніших заявників на отримання житла відповідає їхньому рівню доходу.

Висновок: у Законі зазначено, що «доступна орендна плата», яка включає оренду та комунальні послуги, буде ґрунтуватися на оцінці доходів домогосподарства з урахуванням пільг, гарантій та субсидій, на які вони мають право.⁴⁷ Цей підхід щодо орендної плати за собівартістю є прийнятною європейською передовою практикою з таким рівнем орендної плати та іншої підтримки, який забезпечує стале довгострокове управління, обслуговування та ремонт. Закон передбачає засоби для використання такої моделі орендної плати за собівартістю в Україні.

Рекомендації:

- Законодавчо закріпити довгострокову доступну орендну плату за соціальне житло, що залежить від рівня доходу, забезпечуючи при цьому можливість сталого управління та обслуговування житлового фонду, відображаючи принципи, подібні до систем оплати оренди за собівартістю, які використовуються у кількох європейських житлових моделях. Така модель орендної плати за собівартістю повинна доповнюватися регульованими формами допомоги з орендою, яка виплачується орендарю.

⁴⁶ <https://rm.coe.int/3rd-report-non-accepted-provisions-ukraine-2021-en/1680a67c05>

⁴⁷ Пункт 17 частини першої статті 1 та частина четверта статті 29 Закону. Дохід від орендної плати виділяється на набуття, розпоряджання та управління соціальним житлом. У частині сьомій статті 29 Закону передбачено, що соціальне житло може також надаватися шляхом укладення договору оренди житла з приватного житлового фонду з еквівалентною доступною орендною платою для орендарів, хоча це не сприятиме використанню моделі орендної плати за собівартістю.

www.coe.int

Рада Європи є провідною організацією із захисту прав людини на континенті. Вона нараховує 46 держав-членів, включно з усіма державами-членами Європейського Союзу. Усі держави-члени Ради Європи приєдналися до Європейської конвенції з прав людини – договору, спрямованого на захист прав людини, демократії й верховенства права. Європейський суд з прав людини здійснює нагляд за виконанням Конвенції в державах-членах.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE