

Інформаційна довідка
щодо проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих
актів України щодо посилення гарантій захисту житлових прав вразливих
повнолітніх осіб, військовослужбовців та членів їхніх сімей»
*(реєстр. № 15409 від 14.07.2026)**

***Анотація.** В інформаційній довідці представлено результати аналізу пропозицій, передбачених проєктом Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення гарантій захисту житлових прав вразливих повнолітніх осіб, військовослужбовців та членів їхніх сімей» (реєстр. № 15409 від 14.07.2026).*

***Ключові слова:** гарантії житлових прав, єдине житло, вразлива повнолітня особа, захист права на єдине житло, право довічного проживання у житлі.*

Вступ

Бездомність коштує державі дорожче, ніж заходи з її запобігання. Безпритульність призводить до зростання витрат на екстрену медичну допомогу, соціальні послуги, кримінальну юстицію та до зменшення податкових надходжень. Однак, найбільшою довгостроковою втратою є деградація людського капіталу: люди, які опинилися без житла, як правило, втрачають доступ до стабільної роботи, освіти та можливостей повноцінної соціальної інтеграції.

Право на житло належить до фундаментальних прав людини, є передумовою забезпечення гідного рівня життя та функціонує у взаємозв'язку з іншими особистими, соціальними та майновими правами. Зважаючи на відсутність у законодавстві визначення поняття «захист житлових прав», практична реалізація такого захисту здійснюється через конституційні гарантії, положення законодавства та правові процедури для відновлення порушених прав.

Основна частина

Безпрецедентні масштаби руйнувань житла або втрати доступу до нього внаслідок військових дій спричинили появу нових категорій вразливих груп населення в Україні. У відповідь на ці виклики держава запровадила спеціальні механізми забезпечення та захисту житлових прав громадян, зокрема програми державної оренди житла з правом викупу, «ЄОселя», «ЄВідновлення» тощо.

Водночас соціально вразливі групи населення опинилися у більш складній ситуації. Фінансова неспроможність, зумовлена економічною кризою, зменшення можливостей органів місцевого самоврядування та системи соціального захисту через значне навантаження своєчасно реагувати на житлові проблеми, а також поширення шахрайства та квартирних махінацій спричинили зростання масштабів бездомності, у тому числі прихованої. Ця проблема стала стосуватися не лише певних груп ризику¹, а й інших категорій населення, які

¹ Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей : Закон України від 2 червня 2005 року № 2623-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2623-15#Text>

через сукупність фінансових, юридичних і побутових обставин виявилися неспроможними самотійно та своєчасно подолати кризу й зберегти житло.

З метою удосконалення захисту житлових прав вразливих груп населення розроблено проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення гарантій захисту житлових прав вразливих повнолітніх осіб, військовослужбовців та членів їхніх сімей» (реєстр. № 15409 від 14.07.2026) (далі – законопроект).

Законопроектом пропонується внести зміни до: Закону України «Про основні засади житлової політики» (якими визначити поняття «вразлива повнолітня особа», «єдине житло» та підстави для обов’язкового отримання висновку уповноваженого органу з питань соціального захисту населення щодо житлових потреб особи); Закону України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» (якими посилити гарантії житлових прав громадян похилого віку); Закону України «Про виконавче провадження» (якими передбачити особливості звернення стягнення на єдине житло / земельну ділянку (на якій розташоване таке житло) боржника, який проходить військову службу під час дії воєнного стану, а також особливості примусового виселення); Закону України «Про нотаріат» (якими врегулювати особливості посвідчення правочинів щодо єдиного житла вразливої повнолітньої особи); Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» (якими врегулювати особливості державної реєстрації права власності або іншого речового права щодо єдиного житла); Закону України «Про соціальні послуги» (передбачивши у ньому новий ризик – ризик втрати єдиного житла).

Розглянувши законопроект, вважаємо за доцільне висловити міркування *концептуального характеру*.

Законодавство України (незважаючи на відсутність визначення понять «захист житлових прав», «позбавлення житла» і «єдине житло»), судова практика, практика Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) виходять із того, що позбавлення житла є крайнім заходом втручання* та вважається законним лише за одночасного виконання трьох умов, а саме: здійснюється на підставі закону, відбувається виключно за рішенням суду та є пропорційним**. У цьому аспекті основна ідея та положення законопроекту, спрямовані на забезпечення реалізації принципу пропорційності та посилення превентивних заходів, спрямованих на недопущення втрати житла особами із числа вразливих груп населення, заслуговують на підтримку.

Водночас у положеннях законопроекту, якими передбачено зміни до статті 1 Закону України «Про основні засади житлової політики», більшість осіб, віднесених до категорії «вразливі повнолітні особи», є дієздатними. Намагання встановити баланс між захистом житлових прав та збереженням за дієздатною

* Крайній захід втручання – виняткова ситуація, до якої звертаються у крайньому разі, коли захистити інтереси іншої сторони інакше неможливо.

** Втручання є пропорційним лише тоді, коли воно переслідує легітимну мету і не є непосильним тягарем для людини. У справах щодо житлових прав ЄСПЛ зазначав, що втрата житла є крайньою формою втручання, і суд повинен оцінювати, чи не стане людина бездомною.

особою права розпоряджатися своїм майном, є дискусійним, незважаючи на схожість запропонованого соціально-правового механізму із захистом житлових прав неповнолітніх осіб у разі відчуження житла². У цьому контексті незрозумілими є правові наслідки правочинів (зокрема, порядок оскарження угод, строки позовної давності, захист прав добросовісного набувача нерухомості, наявність або відсутність особливостей реституції (повернення сторін до початкового стану) тощо.

Для забезпечення комплексності захисту житлових прав вразливих повнолітніх осіб законопроектом пропонується охопити всі форми позбавлення житла. Варто зазначити, що таке фундаментальне юридичне поняття, як «позбавлення житла», не має єдиного визначення. Натомість у законодавстві передбачено декілька правових механізмів, які по суті є формами позбавлення житла: виселення / примусове виселення (примусове звільнення приміщення), втрата права користуватися житловим приміщенням, примусове відчуження (вилучення власності). По суті під «позбавленням житла» слід розуміти повне та безповоротне припинення права власності або речових прав³ особи на житлове приміщення. Обсяг повноважень особи, передбачений цими видами прав, різний, як і правові наслідки позбавлення цих прав щодо житлового приміщення. У зв'язку з цим доцільним є диференційований підхід до формування комплексного захисту вразливих повнолітніх осіб на підставі виду права особи на житлове приміщення.

Проблемним з погляду правової визначеності видається факт покладання обов'язку доведення того, що виселення особи не призведе до бездомності, на систему органів соціального захисту. Це означає появу нової категорії судових справ – оскарження висновків (або бездіяльності) органів соціального захисту.

Окрім корупційного ризику, у механізмі надання висновку існує ризик фінансових зобов'язань. Якщо орган соціального захисту неправомірно заблокує угоду і спричинить збитки для сторін, або невірно оцінить потреби та можливості особи, то виникають підстави для звернення стягнень.

Варто зазначити, що у світовій практиці розроблено декілька основних моделей захисту житлових прав вразливих верств населення. У США законодавством низки штатів передбачається житловий імунітет та звільнення від сплати податку на нерухомість (Asset Protection, Property Tax Relief за законодавством) – захист для домовласників, які проживають у будинку (квартирі), від стягнень за незабезпеченим кредитом. Однак, забезпечений кредит або іпотечні позики не передбачають такого імунітету⁴.

Європейські моделі захисту передбачають заборону виселення «у нікуди» та державні гарантії, у тому числі соціальне житло. Так, у Німеччині право на захист від виселення (Räumungsschutz) передбачено Цивільним процесуальним кодексом (§ 765a ZPO). Суд може призупинити або відстрочити виконання

² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення порядку вчинення правочинів в інтересах малолітніх та неповнолітніх осіб : Закон України від 25 березня 2026 року № 4824-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4824-IX#Text>

³ Цивільний кодекс України (статті 395–417). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>

⁴ Understanding Homestead Exemption: Tax Benefits and Creditor Protection. URL: <https://www.investopedia.com/terms/h/homestead-exemption.asp>

рішення про виселення за наявності надзвичайних обставин (гострої загрози життю, тяжкої хвороби чи відсутності альтернативного житла під час гуманітарної кризи)⁵. В Україні аналогічними механізмами є відстрочка, розстрочка виконання рішення суду або зупинення виконавчих дій.

У Франції діє сезонний мораторій на виселення із житла (відомий як «зимове перемир'я» або *trêve hivernale*). Це соціально-правовий механізм, який тимчасово забороняє фізичне виселення орендарів у найхолоднішу пору року для запобігання бездомності та захисту вразливих верств населення від суворих погодних умов. Мораторій не списує борги⁶. У Бельгії також діє зимовий мораторій. Якщо оплата не здійснюється орендарем, то орендодавець має право звернутися до Регіонального фонду солідарності для отримання фінансового відшкодування збитків⁷.

У Польщі для осіб, які не належать до соціально вразливих груп населення (і, відповідно, не мають право на соціальне житло), цивільним законодавством передбачено надання тимчасового приміщення (*pomieszczenie tymczasowe*) у разі виселення із житла за рішенням суду та загрози опинитися на вулиці⁸. За загальним правилом, суд не може ухвалити рішення про виселення, доки гміна не визначить конкретне тимчасове приміщення чи соціальне житло від гміни. Це змушує місцеву владу працювати над створенням фонду соціального житла.

З урахуванням зазначеного, вважаємо за доцільне передбачити у Цивільному кодексі України перелік категорій осіб, щодо яких запроваджено «іммунітет» до всіх форм втрати права власності на єдине житло у разі ненадання соціального житла / комунального гуртожитку. Доцільним також є корегування положень законопроекту, якими пропонується визнавати правочини нікчемними. Водночас пропонуємо передбачити, що «у разі відчуження єдиного житла вразливої повнолітньої особи забороняється фізичне виселення без забезпечення такої особи соціальним житлом / комунальним гуртожитком».

Техніко-юридичні зауваження до положень законопроекту. Базові дефініції, зокрема «вразлива повнолітня особа» та «єдине житло», потребують редагування з метою дотримання принципу правової визначеності.

Висновки

В Україні посилюється ризик житлової уразливості населення. Зростає кількість випадків втрати житла (у тому числі не пов'язаних безпосередньо з бойовими діями), а також розширюється коло осіб, які є вразливими до прекаризації. Динаміка цих процесів набуває критичного характеру, а чинні механізми соціальної підтримки й юридичного захисту не повною мірою відповідають масштабам житлової кризи. Це зумовлює необхідність

⁵ Zivilprozessordnung, § 765a Vollstreckungsschutz. URL: <https://dejure.org/gesetze/ZPO/765a.html>

⁶ Ce qu'il faut savoir sur la trêve hivernale 2025-2026. URL: <https://www.info.gouv.fr/actualite/ce-qu-il-faut-savoir-sur-la-treve-hivernale-2025-2026>

⁷ Constitutional Court Upholds Brussels' new Eviction Procedure, Including Winter Moratorium. URL: <https://www.housingrightswatch.org/news/constitutional-court-upholds-brussels%E2%80%99-new-eviction-procedure-including-winter-moratorium>

⁸ Rozdział 4a - Tymczasowe pomieszczenia. URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/ochrona-praw-lokatorow-mieszkaniowy-zasob-gminy-i-zmiana-16903658/roz-4-a>

запровадження нових організаційних і правових механізмів, спрямованих на запобігання втраті житла та забезпечення ефективної підтримки вразливих категорій населення. Серед іншого, до таких заходів належать: інвестиції у профілактику бездомності, забезпечення доступності житла, підтримка доходів, соціальний супровід і раннє втручання, які можуть бути не лише соціально необхідними, а й економічно вигідними для держави.

Урахування зазначених міркувань дозволить уникнути таких ризиків прийняття законопроекту:

- правової невизначеності (щодо базових понять «вразлива повнолітня особа», «єдине житло», стосовно обов'язку органу соціального захисту доведення того, що виселення особи не призведе до бездомності);

- корупційного ризику в механізмі надання висновку органу соціального захисту;

- неузгодженості положень законопроекту із Цивільним кодексом України (щодо обмеження права власності повнолітньої дієздатної особи);

- створення колізій та прогалин у законодавчому регулюванні (щодо захисту прав добросовісного набувача нерухомості, наявності або відсутності особливостей реституції тощо) та зростання кількості судових справ;

- фінансово-економічних ризиків, пов'язаних зі змінами показників державного бюджету (через субвенції до місцевих бюджетів на компенсацію постраждалим особам збитків через неукладені або розірвані угоди).

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*