

НОВЕ ЖИТЛОВЕ ЗАКОНОДАВСТВО ДЛЯ ВПО 2025: ВИКЛИКИ ТА ІНСТРУМЕНТИ ВПРОВАДЖЕННЯ

NEW HOUSING LEGISLATION FOR IDPS 2025: CHALLENGES AND IMPLEMENTATION TOOLS

Менів Я.О., к.ю.н.,

старший викладач кафедри цивільно-правових дисциплін

Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

У статті розглядаються ключові зміни у сфері житлового законодавства України, спрямовані на забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб (ВПО) у 2025 році. Аналізуються основні проблеми, з якими стикаються ВПО у процесі реалізації свого права на житло, зокрема – обмеженість доступного житлового фонду, нестача інструментів для забезпечення тимчасового та постійного проживання, а також фрагментарність нормативно-правової бази. Увагу приділено новим законодавчим механізмам, спрямованим на подолання цих проблем, зокрема – ухваленню Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо додаткових заходів, пов'язаних із забезпеченням внутрішньо переміщених осіб житлом», запровадженню електронної системи обліку житлових об'єктів, які можуть бути використані для тимчасового чи постійного проживання ВПО. Також розглядається можливість залучення об'єктів державної, комунальної, приватної власності. Аналізуються організаційні, технічні, фінансові та соціальні виклики, що супроводжують процес реалізації нового житлового законодавства, зокрема недостатність бюджетного фінансування, потреба в ефективній координації між державними органами, громадами та міжнародними донорами. Наголошується на важливості комплексної реформи житлової політики в контексті захисту прав ВПО, а також інтеграції цих осіб у приймаючі громади. Підкреслює, що успішна реалізація зазначених законодавчих змін можлива лише за умов чіткої стратегії, політичної волі та підтримки міжнародних партнерів.

Особливу увагу варто звернути на взаємодію між державними органами різного рівня, органами місцевого самоврядування, громадянським суспільством і міжнародними організаціями, адже саме їх скоординована діяльність визначатиме ефективність політики у сфері житлового забезпечення ВПО.

Ключові слова: внутрішньо переміщені особи, житлові права, житло, законодавство, державна політика, інформаційна система, реалізація прав.

The article examines key changes in the field of housing legislation in Ukraine aimed at ensuring the rights of internally displaced persons (IDPs) in 2025. It analyzes the main problems faced by IDPs in the process of exercising their right to housing, in particular – limited access to available housing stock, a lack of tools for providing both temporary and permanent accommodation, and the fragmented nature of the regulatory and legal framework. Special attention is paid to new legislative mechanisms designed to address these issues, especially the adoption of the Law of Ukraine "On Amendments to Certain Laws of Ukraine Regarding Additional Measures Related to the Provision of Housing for Internally Displaced Persons," and the introduction of an electronic system for the registration of housing objects that can be used for temporary or permanent residence. The article also explores the possibility of involving state-owned, municipal, and private property in addressing housing needs.

Organizational, technical, financial, and social challenges accompanying the implementation of the new housing legislation are analyzed, including the lack of budget funding and the need for effective coordination between state authorities, local communities, and international donors. The article emphasizes the importance of a comprehensive reform of housing policy in the context of protecting the rights of IDPs and integrating them into host communities. It is emphasized that the successful implementation of the outlined legislative changes is only possible under conditions of a clear strategy, political will, and support from international partners.

Particular attention should be paid to the interaction between government bodies at various levels, local self-government authorities, civil society, and international organizations, as their coordinated efforts will determine the effectiveness of housing policy for IDPs.

Key words: internally displaced persons, housing rights, housing, legislation, public policy, information system, implementation of rights.

З 2014 року було прийнято велику кількість спеціальних законів та інших нормативно-правових актів, що стосуються захисту ВПО, але на жаль як це законодавство так і практика його застосування виявились непослідовними, суперечливими та не забезпечили основоположних прав ВПО, які гарантовано Конституцією України та нормами міжнародного права, зокрема Європейською Конвенцією про права людини. Протягом майже восьми років ВПО постійно стикалися з безліччю проблем, серед яких можна визначити обмеження в виборчому праві, проблеми з житлом, неможливість відкрити рахунки в банківських установах або отримати кредит, негативне ставлення до таких осіб з боку роботодавців та мешканців неокупованих територій та ін.

Статтею 48 Конституції України гарантовано право громадян України на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло. Є очевидним, що з початком повномасштабного вторгнення багато українців зіштовхнулися з порушеннями своїх прав, у тому числі і житлових. Уже понад 10 років існує проблема із забезпеченням житлом громадян, які втратили місце постійного проживання через руйнацію чи страх знаходитися на територіях бойових дій. Ця проблема набула більшого, ніж локального масштабу.

У судових справах Європейського суду з прав людини суди зазначали, що поняття «житло» має центральне

значення для особистості індивіда, її самовизначення, фізичної та психічної цілісності, підтримання стосунків з іншими, а також постійного та безпечного місця в суспільстві [3].

За оцінками Кабінету Міністрів України, Єврокомісії станом на початок 2024 року у понад 3 400 000 українців повністю або частково зруйноване житло. Ще з 2014 році в Україні виникло питання захисту своїх громадян, які постраждали внаслідок подій в Криму, Севастополі, та окремих районах Донецької та Луганської областей. Саме тоді ми вперше зіткнулися з найбільшим внутрішнім переміщенням у Європі з часів Другої світової війни. З'явилося поняття внутрішньо переміщена особа (далі – ВПО), яке було закріплено на законодавчому рівні у Законі № 1706-VII «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Відповідно до вищезазначеного закону ВПО – якого ВПО вважається громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру [4].

Право на житло є базовим і першочерговим для будь-якої людини, тому запроваджені державні програми, які покликані допомогти переселенцям вирішити житлове питання. Серед них можна назвати і пільгові іпотечні кредити, і компенсація за прийом ВПО, і нові субсидії на оренду, а також безоплатне розміщення в гуртожитках та модульних містечках тощо.

Серед механізмів забезпечення житлом ВПО, які діяли слід зазначити державні програми, підтримку міжнародних організацій, місцеві ініціативи та громадські проекти.

Серед державних програм можна назвати:

а) програма «ЄОселя» – кредитування ВПО під пільгові відсоткові ставки;

б) надання тимчасового житла у державних або муніципальних гуртожитках;

в) субсидії ВПО на оренду житла. Згідно постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань надання внутрішньо переміщеним особам допомоги на проживання та субсидії на оплату вартості або частини вартості найму (оренди) житлового приміщення» №1507 від 27 грудня 2024 року родини ВПО мають право на отримання субсидії на оренду житла, якщо витрачають на оренду житла понад 20% своїх сукупних доходів. Раніше планувалося, що цей поріг становитиме 30% від доходів. Програма діє на всю підконтрольну територію України;

г) компенсації за зруйноване або пошкоджене житло. Завдяки ухваленню в цілому Верховною Радою України законопроекту №11161 ВПО зможуть подавати заяви на компенсації за зруйноване або пошкоджене житло.

Також слід зазначити міжнародну допомогу в забезпеченні права на житло ВПО. Тут слід згадати програми фінансування та відновлення житла від ЄС, ООН, USAID та інших міжнародних фондів, а також організації надавали тимчасове житло (контейнери, модульні містечка).

Поміж заходів із забезпечення права на житло ВПО також є і громадські ініціативи. Благодійні фонди та волонтерські організації допомагали знайти житло або ремонтувати пошкоджене. Локальні громади створювали програми розміщення ВПО у приватному секторі.

Тут можна зазначити про благодійні програми Благодійного фонду «Місія Хансена в Україні» Делла Лоя Хансена. Мова йде про житло для літніх переселенців, які втратили свої будинки через війну. У листопаді 2024 року на Київщині відкрили вже другу чергу «Чудо-містечка» для переселенців старшого віку, які втратили житло. У будинках переселенці можуть безоплатно проживати, ВПО сплачують лише за комунальні послуги. Кожна оселя укомплектована, мешканцям також надали посуд і побутову техніку. «Чудо-містечко» мають не лише будинки для проживання, а й розвинуту інфраструктуру, яка включає укриття, аптечні пункти, клініку і початкову школу. Для мешканців також збудували клубний будинок, де є кінотеатр, їдальня, салон краси, спортивна зала, бібліотека. 2600 переселенців на Київщині, Чернігівщині та Харківщині отримали постійне житло від американців через БФ «До України з любов'ю». У березні 2024 року також стало відомо, що Фонд Делла Лоя Хансена дофінансує відновлення будинків на Київщині. Це важливий проект, який повертає надію тим, хто втратив усе через війну [5].

Держава й надалі намагається врегулювати ефективніше питання забезпечення житлом ВПО. Саме тому, на забезпечення конституційного права на житло у листопаді 2024 року Президент України підписав Закон щодо забезпечення житлових прав внутрішньо переміщених осіб. Він набирає чинності 5 березня 2025 року. Цей закон спрямований на вдосконалення механізмів забезпечення житлових прав внутрішньо переміщених осіб (ВПО) через низку нововведень.

Головна мета прийнятого закону – проведення всеукраїнської інвентаризації об'єктів нерухомого майна державної та комунальної власності, а також, за згодою власника, приватної форми власності, які можуть бути використані для забезпечення ВПО житлом.

Принциповим і важливим нововведенням, яке деклароване вищезазначеним законом є створення Інформаційної бази даних об'єктів нерухомого майна для проживання ВПО.

Вбачається, що вищезазначена система автоматизує процеси збору, накопичення, обробки та оприлюднення інформації про об'єкти державної, комунальної та приватної (за згодою власників) власності, які можуть бути використані або реконструйовані для проживання ВПО.

Як же відбуватиметься процедура надання житла внутрішньо переміщеним особам (ВПО) через інформаційно-аналітичну систему об'єктів нерухомого майна?

Процес забезпечення ВПО житлом розпочинається з обліку об'єктів нерухомого майна. Відповідальні органи, такі як місцеві адміністрації та органи соціального захисту, збирають інформацію про об'єкти державної, комунальної та приватної власності, які можуть бути використані для проживання ВПО. До бази можуть вноситися земельні ділянки, житлові будинки, квартири, а також нежитлові приміщення, які можливо реконструювати.

Якщо власник приватного житла бажає надати його для ВПО, він подає заявку, після чого спеціальні комісії проводять перевірку стану об'єкта, визначаючи його придатність для заселення. За результатами перевірки складається акт обстеження, після чого об'єкт вноситься до інформаційної системи. Реєстрація об'єкта супроводжується внесенням ключових даних, таких як місце розташування, площа, технічний стан, фотографії, інфраструктура навколо та власник (організація або фізична особа).

Слід зазначити, що новим законом передбачена можливість тимчасового використання закладів освіти. На період дії воєнного стану та трьох років після його завершення дозволено за згодою власника (засновника) надавати будівлі закладів освіти в оренду для тимчасового проживання ВПО. Однак така можливість обмежується об'єктами, що не використовувалися за призначенням протягом щонайменше навчального року (12 місяців до початку воєнного стану). Порядок надання освітніх об'єктів під житло ВПО встановлюватиме Кабінет Міністрів України.

Крім того, передбачено розширення механізмів забезпечення житлом. Закон вводить правові механізми для використання або реконструкції будь-якої нерухомості, придатної для проживання, зокрема недобудов чи нежитлових приміщень. Це має збільшити житлові можливості для переселенців за рахунок залучення незадіяного фонду. Відповідно до цього, громади отримують інструменти для переобладнання нефункціонуючих об'єктів у житло для ВПО.

Наступним етапом є інтерактивна мапа, яка дозволяє візуалізувати доступні для заселення об'єкти. Вона функціонує у режимі реального часу та дозволяє користувачам відфільтрувати варіанти за різними критеріями, такими як регіон, площа, умови проживання тощо. Якщо певне житло стає зайнятим, система автоматично позначає його як «неактивне», а нові об'єкти додаються після перевірки та затвердження відповідними органами.

Далі ВПО може подати заяву на отримання житла. Для необхідно зареєструватися у системі, створюючи особистий кабінет. Потім заявник завантажує необхідні документи, такі як паспорт або ID-картку, довідку про статус ВПО та додаткові документи, що можуть підтвердити пріоритетність у черзі (наприклад, довідку про інвалідність, наявність малолітніх дітей тощо). Після подання заявки вона проходить перевірку відповідними державними органами, які приймають рішення про надання житла. Якщо житло закріплюється за заявником, він отримує сповіщення у своєму особистому кабінеті та подальші інструкції щодо заселення.

Передбачається, що система стане двостороннім інструментом: ВПО через електронний кабінет зможуть шукати і подавати заявки на житло онлайн, а держава – залучати наявну інформацію для переговорів з донорами про фінансування реконструкції. Тобто інформаційно-аналітична система слугуватиме не лише реєстром,

а й платформою для подання заяв на проживання та для координації міжнародної допомоги. Згідно з прогнозами, переселенці зможуть почати подавати заявки через нову систему приблизно через півроку після набрання законом чинності (орієнтовно восени 2025 року).

Щодо питання контролю над втіленням в життя нового закону, то варто зазначити, що Кабінет Міністрів України визначить, який центральний орган виконавчої влади буде адміністратором нової інформаційно-аналітичної системи. Очікується, що цю роль покладуть на орган, відповідальний за формування політики щодо ВПО та тимчасово окупованих територій (ймовірно Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, оскільки саме воно опікується питаннями ВПО). Адміністратор відповідатиме за технічне створення та підтримку реєстру житла, захист даних, забезпечення доступу користувачам, а також за узгодження роботи системи з іншими електронними ресурсами держави (зокрема з порталом «Дія», на базі якого планується подача заявок).

Уряд відіграє ключову роль у нормативному забезпеченні реалізації закону. Він зобов'язаний розробити і затвердити підзаконні акти: положення про діяльність комісій, порядок проведення обстежень, типову форму акта обстеження тощо. Також Кабінет Міністрів встановлює порядок тимчасової оренди освітніх закладів під житло ВПО. Окрім цього, центральні органи влади (міністерства, відомства) мають координувати залучення міжнародної допомоги та впровадження окремих програм, пов'язаних з цим законом.

На виконання завдань закону Фонд держмайна має надати обласним, Київській міській військовим (державним) адміністраціям інформацію про об'єкти нерухомого майна державної власності, що можуть бути використані для проживання ВПО, розташовані в межах області (міста Києва) в розрізі суб'єктів управління цими об'єктами.

Варто зазначити, що новий закон передбачає залучення ресурсів для реконструкції, включаючи міжнародну допомогу, для фінансування об'єктів нерухомості, призначених для проживання ВПО. Державні органи будуть активно співпрацювати з міжнародними організаціями, фондами та іншими донорами для залучення фінансової підтримки на реконструкцію та переобладнання житла.

Для наповнення системи створюються координаційні комісії при обласних та Київській міській державних адміністраціях, а також комісії з обстеження об'єктів при районних державних адміністраціях. За результатами обстеження складається акт, дані з якого вносяться до системи.

Ці механізми сприяють ефективному обліку та використанню наявних ресурсів нерухомості для забезпечення житлових потреб ВПО, підвищують прозорість процесу та залучають додаткові інвестиції для вирішення житлових проблем.

Також варто зазначити, що реалізація нового закону є складним завданням, яке може супроводжуватися низкою проблем різного характеру:

1. Технічні виклики. Створення повноцінної інформаційно-аналітичної системи – трудомісткий IT-проект. Потрібні значні капіталовкладення для розробки програмного забезпечення інтерактивної карти, забезпечення кібербезпеки, підтримки серверів та інтеграції з іншими державними системами. Затримки з фінансуванням або розробкою можуть відтермінувати запуск системи. Також важливо, щоб система була зручна для користувачів (пере-

селенців і чиновників) і витримувала значне навантаження, враховуючи потенційно сотні тисяч користувачів.

2. Організаційні виклики. Закон визначає лише загальні рамки – потрібна розробка багатьох підзаконних актів (положення про комісії, порядок обстеження тощо). Необхідно в короткі терміни створити комісії в кожній області і районі, навчити їх персонал, розробити стандартизовані форми документації. Існує ризик, що без чіткої регламентації процедури інвентаризації кожна громада чи область почне трактувати норми по-своєму, що призведе до нерівномірності даних. Координація між різними рівнями потребує налагодженого механізму – від регулярного обміну інформацією до контролю якості обстежень.

3. Правові виклики. Попри врахування права приватної власності, на практиці можуть виникати питання: як саме отримувати згоду приватних власників, як довго дані приватного об'єкта можуть зберігатися в реєстрі, чи не виникатиме конфліктів, якщо власник передумає тощо. Також необхідно узгодити новий реєстр із чинним законодавством про захист персональних даних та інформацію з обмеженим доступом, адже частина відомостей (наприклад, стан об'єкта, адреса) буде публічною, а інша – можливо, ні. Оренда закладів освіти під житло ВПО теж вимагає продуманих механізмів, щоб не нашкодити освітньому процесу, коли він відновиться, і одночасно не залишити людей без житла після закінчення дозволеного строку. Потрібні прозорі договори оренди, визначення відповідальних за утримання таких приміщень.

4. Соціальні та практичні виклики. По-перше, критично важливо, щоб дані реєстру використовувалися для реальних дій, а не стали формальністю. Переселенці очікують конкретного поліпшення житлових умов, тож якщо після обліку житла його не будуть реконструювати або надавати людям, довіра до ініціативи впаде. По-друге, є ризик, що через брак коштів переселенцям пропонуватимуть житло у поганому стані. Як зазначає експертна спільнота, без належного фінансування місцеві бюджети можуть здавати ВПО приміщення, непридатні для комфортного проживання, що лише загострить соціальну напругу. По-третє, слід врахувати міграційні настрої самих ВПО: не всі захочуть селитися у запропонованих місцях (особливо якщо це віддалені села або тимчасові гуртожитки). Необхідно створити такі умови, щоб житло сприяло інтеграції ВПО в громади – поруч була інфраструктура, робочі місця, освіта. По-четверте, комунікація та роз'яснення. Переселенці мають знати про нові можливості: потрібна інформаційна кампанія щодо подання заяв через систему, умов поселення, прав та обов'язків. Від злагодженої комунікації між державою, громадами, громадськими організаціями та самими ВПО залежить успіх впровадження закону.

5. Фінансові труднощі. Фінансова складова – одна з найскладніших. Наразі в бюджеті не передбачено окремої значної статті на реалізацію закону. Якщо міжнародна допомога або державне фінансування буде недостатнім, є ризик невиконання багатьох положень.

Отже, успішна імплементація нового законодавства потребує подолання вказаних викликів шляхом скоординованих дій. Критично важливо, щоб органи влади на всіх рівнях, громади, міжнародні партнери та самі переселенці діяли спільно і послідовно – від етапу аудиту житла до безпосереднього заселення людей та контролю за умовами проживання.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»: Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3334-15#Text>.
2. Про «Про внесення змін до деяких законів України щодо додаткових заходів, пов'язаних із забезпеченням внутрішньо переміщених осіб житлом»: Закон України від 20 листопада 2024 р. № 4080-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4080-20#Text>.
3. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Віннічук проти України» від 20 жовтня 2016 року – URL: <https://minjust.gov.ua/files/general/2019/03/14/20190314141947-39.docx>.
4. Олена Шуляк: Компенсаційна програма за пошкоджене та знищене житло має працювати без збоїв і з величезною підтримкою з боку уряду й міжнародних партнерів – URL: https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/254204.html.
5. Чудо-містечко для переселенців на Київщині: як працює проект Хансена – URL: <https://recovery.win/novyny/chudo-mistechko-dlya-pereselenciv-na-kyivshyni-yak-pracyuye-proyekt-hansena>.