

УДК 347.254:314.72/72(4/8)

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЖИТЛОМ РЕПАТРІАНТІВ ТА МОЖЛИВІСТЬ ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ

Данилова І.О.

Одеський національний морський університет

У статті розглядаються основні механізми і функції з організації забезпечення житлом репатріантів (вивчено досвід Ізраїлю, Польщі). Відзначається, що всі країни, які зіткнулися з феноменом репатріації, встали перед проблемою прийняття невідкладних заходів з прийому і облаштування прибулих співвітчизників, що зажадало зміни законодавства, створення спеціальних державних органів – секретаріатів, міністерств у справах репатріантів тощо. Безумовно, такі категорії осіб, як репатріанти і внутрішні переселенці – різні за своєю суттю. Але в будь-якому з цих випадків держави, будь-то приймають репатріантів або вирішують проблеми внутрішніх переселенців, стикаються з головною з них – житловою проблемою. Наголошується, що досвід її вирішення, незалежно від категорії осіб, житлові проблеми яких вирішуються, є корисним для України.

Ключові слова: правове забезпечення, житлові права, вимушені переселенці, репатріанти, зарубіжний досвід, Ізраїль, Польща.

Постановка проблеми. Останні роки у новітній історії розбудови держави України є найбільш драматичними. Це пов'язано з анексією Криму, з воєнними подіями на Донбасі. Вони спричинили величезні катаклізми соціального економічного, політичного характеру, які торкнулися мільйонів осіб. Сотні тисяч українців вимушені покинути домівки та переселятися у небезпечні для життя місця, будь-то в Україні чи за її межами. За даними Міністерства соціальної політики України станом на початок березня 2017 р., взято на облік 1 622 835 переселенців або 1 307 142 сім'ї з Донбасу і Криму [1]. Стільки ж вимушених переселенців в Україні налічується у звіті програми ООН із людського розвитку за 2016 р. Це означає, що така ж кількість людей стикнулася із проблемою пошуку житла. Отже, в Україні, де реалізація житлових прав громадян завжди була проблемою, після 2015 р., з появою такої категорії населення, як внутрішньо переміщені особи, житлове питання перейшло з розряду вкрай актуальних. Це викликає значний науковий інтерес до аналізу житлової політики тих країн, які вже стикнулися з такими проблемами. Слід зазначити, що такі категорії осіб, як репатріанти і внутрішні переселенці – різні за своєю суттю. Але в будь-якому випадку, держави, які приймають репатріантів або вирішують проблеми внутрішніх переселенців, стикаються головною із них – житловою проблемою. І досвід її вирішення, незалежно від категорії осіб, житлові проблеми яких вирішуються, є корисним для України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблематики нормативно-правового забезпечення житлової політики України та механізму її реалізації присвячені праці таких науковців, як О.С. Аврамов, О.В. Білоцький, М.К. Галлянт, С.В. Кліменко, О.В. Коваль, О.О. Коляда, В.С. Львов, О.М. Непомнящий, М.В. Скаржинський, Т.М. Тилик, Т.Р. Федосєєва та ін. Але проблеми реалізації житлових прав вимушених переселенців майже не розглядалися. Здебільшого вони проводилися у площині складання певних звітів Державної служби статистики, Міністерства соціальної політики, громадських та благодійних організацій, які включено в орбіту цієї проблематики. Серед авторів наукових публіка-

цій з означеної проблеми слід назвати Г. Андрєєва, К. Верянян, О.А. Малиновська, В. Плоскіна.

Мета статті. Головною метою даної статті є дослідження досвіду зарубіжних країн з вирішення житлових проблем репатріантів та можливості його застосування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Перш за все, проаналізуємо досвід Ізраїлю – країни з найбільшим досвідом і найбільш розробленою процедурою в сфері репатріації, в тому числі, у вирішенні житлових проблем репатріантів. Так, за перші 20 років існування Ізраїлю в країну прибуло понад 1,25 млн. євреїв, в 1961-1964 рр. – близько 220,000; в 1967-1984 рр. – близько 500 000. З моменту проголошення незалежності Ізраїлю до кінця 2003 року Ізраїль прийняв 2,950,000 репатріантів [2]. З 2003 р. репатріанти продовжують прибувати до Ізраїлю. Так, у 2014 року в Ізраїль прибуло близько 26 500 репатріантів. З 1 січня по 11 липня 2015 р. з України репатріювалися 3 583 чол., (на 57% більше, ніж за аналогічний період 2014 р.). Протягом першої половини 2016 р. в Ізраїль прибуло 10082 нових репатріантів, з них з України – 2444 людини.

У 1950 р. в Ізраїлі було прийнято «Закон про повернення», який закріпив право кожного єврея на репатріацію у державу Ізраїль. Закон давав право тим євреям, які мешкають за межами Ізраїлю, повернутися на батьківщину, отримати ізраїльське громадянство.

Для вирішення проблем репатріантів в Ізраїлі було створено Міністерство алії і абсорбції (зараз Міністерство алії і інтеграції). Це профільне міністерство складається із більш ніж двадцяти департаментів, функцією департаменту із забезпечення житлом є забезпечення нових репатріантів тимчасовим або постійним житлом.

Міністерство алії і інтеграції спільно з Міністерством будівництва і Міністерством фінансів Ізраїлю надають допомогу у вирішенні житлового питання репатріантам, яким така допомога належить за законом.

Репатріантові надається кілька варіантів вибору місця проживання: орендувати квартиру на приватному ринку житла; орендувати квартири в кібуці (сільськогосподарська комуна) в рамках проекту «Перший будинок на батьківщині»; тим-

часове проживання у родичів; проживання в навчальному гуртожитку.

Відносно репатріантів, які отримують допомогу («кошик абсорбції»), передбачену для оренди квартири, грошова допомога для оренди житла вже передбачена. А репатріанти, які не отримують цю допомогу, можуть реалізувати право на отримання грошової допомоги для оренди квартири в іпотечному банку. Для цієї мети репатріант повинен звернутися в будь-який іпотечний банк і оформити документ, який підтверджує право на отримання пільг [3, с. 113].

Для того, щоб допомогти новим репатріантам на початку їхнього життя в Ізраїлі, Міністерство будівництва надає їм право на допомогу на оренду квартири, починаючи з другого року після завершення «кошика абсорбції» і до кінця п'ятого року (неповним сім'ям нових репатріантів – до кінця шостого року). Протягом першого року допомога на оренду квартири нові репатріанти отримують безпосередньо від Міністерства алії та інтеграції. Обсяг фінансової допомоги скорочується в залежності від кількості років перебування в країні. Фінансова допомога надається автоматично без подачі заяви, за винятком репатріантів, які досягли в Ізраїлі похилого віку. Репатріанти, які прибули в кінці 2008 року і пізніше, які орендують квартиру в районах національного пріоритету, мають право на додаткові 50% до тієї грошової допомоги, яку вони отримують у статусі репатріантів [4].

Як зазначалося раніше, в «корзину абсорбції» також входить грошова допомога на оренду житла. Після припинення виплати кошика (після першого року) Міністерство будівництва продовжує надавати допомогу протягом наступних чотирьох років.

Держава виділяє позику на придбання житла протягом 10 років з моменту отримання статусу репатріанта. Вона складається з основної позички і умовної дотації. Основна позика видається під 4% річних на термін 20-28 років. Умовна дотація – це відрахування банку однієї п'ятнадцятої частини від наданої позики для придбання житла щорічно протягом 15 років. Якщо протягом цього часу квартира не буде продана, то дотація перетворюється в подарунок і її не треба повертати державі. Якщо ж квартиру продадуть, залишок суми підлягає поверненню в повному розмірі з 2% річних із урахуванням інфляції [5].

Необхідно вказати на дуже важливу складову у вирішенні житлової проблеми репатріантів – це пільгове фінансування житлових програм для тих, хто вирішив влаштуватися на периферії (зараз це визначається як райони національного пріоритету). Кожні чотири роки при прийнятті рішень про регіональний розвиток ізраїльським урядом затверджується новий список районів, які користуються національним пріоритетом. Цей список дає право на економічні пільги. У список входять близько 600 населених пунктів, обраних з економічних, географічних критеріїв або критеріїв розташування в небезпечних районах. Так, Міністерство будівництва Ізраїлю пропонує репатріантам іпотечні позики на придбання, будівництво або розширення квартири, а також заохочує заселення районів національного пріоритету і абсорбцію нових репатріантів. Бажаючим придбати квартири в районах національного пріоритету надається

додаткова фінансова допомога – іпотечна позичка з процентною ставкою в розмірі 4,5% на 20 років.

У період з 1990 по 1992 рр. у відповідь на хвилю репатріантів з СРСР кількість готових побудованих квартир збільшилася з 4 квартир на кожну тисячу чоловік до 14 на кожну тисячу. З 1994 по 1997 рр. кількість готових побудованих квартир збільшилася з 6 квартир на кожну тисячу – до 12. Але якби в Ізраїлі тільки би будувалося житло для репатріантів, в настільки короткі терміни ця проблема б не вирішилася. Йшлося не тільки про початок будівництва нових квартир, цього було недостатньо. Було розроблено декілька варіантів вирішення житлової проблеми.

Так, в ті роки в Ізраїлі активно надавалися субсидії тим, хто переселявся з центру країни на периферію – 100-120 тисяч шекелів при переїзді в квартиру вторинного житлового фонду.

Також заохочувалося самостійне малоповерхове будівництво на периферії, оскільки державні витрати в цьому випадку мінімальні. У такому виникала необхідність забезпечити інфраструктуру регіону, але це було економічно обґрунтовано, оскільки таким чином звільнялися відразу дві квартири. Ізраїльські фахівці таким чином пояснюють механізм вирішення житлових проблем репатріантів та інших категорій громадян, при цьому без додаткового будівництва. «Хто буде собі будинок? Той, у кого є гроші, і хто прагне поліпшити свої житлові умови. Побудувавши будинок, він переїжджає в нього зі своєї 4-5-кімнатної квартири, яку продає. Її купує той, хто живе в трикімнатній квартирі. Кожен такий будинок звільняє два різних квартирних рішення на ринку. З іншого боку, якщо держава зводить 10-15 тисяч квартир для фонду соціального житла, кожна з яких обходиться в 150-200 тисяч шекелів, то вона вирішує проблему і для громадян похилого віку. Але з іншого боку, кожна така квартира звільняє дві квартири на ринку. Адже той, хто переїде в соціальну квартиру, звільнить ту квартиру, в якій жив до цього. Зазвичай мова йде про 4-5-кімнатні квартири. Він продасть її тому, хто зараз живе в трикімнатній квартирі, а той, у свою чергу, продасть колишню квартиру тому, хто до цього часу орендував житло. Все це відбувалося автоматично і не потребувало втручання з боку держави. Соціальне житло також будувалося на земельних ділянках, які перебували в статусі «для громадського користування», які недостатньо використовувало місцева влада. Ми шукали рішення, а не гналися за кількістю квартир. Так ми і прийняли мільйон нових репатріантів» [6].

Досвід Польщі. У Польщі наприкінці 2000 р. було прийнято Закон «Про репатріацію». З моменту набуття чинності до сьогодні у цей закон вносяться зміни чи взагалі пропонується прийняти його нову редакцію. У цьому законі, окрім соціального забезпечення, зазначається, що репатріанти можуть розраховувати на фінансування оренди квартири. У випадку, якщо на місцях знайшлося для них житло, держава поверне органам самоврядування третину від вартості переданих квартир. Тобто, основний обов'язок із забезпечення репатріантів житлом у Польщі покладено на місцеву владу.

Так, скористалися своїм правом репатріації в 2007 р. лише 243 осіб, в 2012 – 123 осіб, в 2014 –

64 осіб. І справа не у відсутності охочих, а в тому, що місцева влада неспроможна забезпечити репатріантів житлом. А наявність житла і постійного джерела доходів на території Польщі – це є обов'язковою умовою отримання візи для репатріації або визнання репатріантів.

На сьогоднішній день у Польщі існує три способи виконання цих умов:

– репатріація на підставі анонімного запрошення від влади місцевого самоврядування (gminy), при якому документи на отримання візи необхідно подавати до Консульства Польщі на території актуального проживання заявника, пройти співбесіду і чекати, коли із загально польської бази даних виберуть того чи іншого заявника, але таке очікування може розтягнутися на довгі роки;

– репатріація за іменним запрошенням від влади місцевого самоврядування (gminy), при якому органи місцевого самоврядування в Польщі виставляють запрошення на репатріацію конкретним іноземцям. Громадяни, у яких вже є промеса (przrzeczenie) мають право зайнятися самостійними пошуками населеного пункту у Польщі, який забезпечить їх житлом і роботою – тим самим відмовиться від повернення фінансів, витрачених на покупку/знімання житла для іноземців-репатріантів;

– репатріація самостійна, при якій іноземець, маючи в своєму розпорядженні промеса (przrzeczeniem) самостійно забезпечує себе житлом.

Безумовно, що найбільш вигідним для Польщі є самостійний варіант репатріації. Для того, щоб отримати візу на репатріацію до Польщі, можна скористатися тим, що при працевлаштуванні роботодавець-поляк часто забезпечує житлом і пропискою тих, кого приймає і на 6 місяців, і в наслідку (або відразу) на 1 рік. В цьому випадку є можливість заощадити на оренді житла, договір на що необхідно надати Консулу при подачі документів на видачу візи [7].

Згідно із запропонованими змінами до закону 2015 р., уряд планує перекласти основні витрати, зокрема, що стосується допомоги з житлом, з місцевих бюджетів на державний. Передбачається одноразове фінансування річної орендної плати.

Отже, якщо порівняти політику репатріації Ізраїлю та Польщі, то слід зазначити, що досвід Ізраїлю показав, що надання громадянства репатріантам – це лише початок процесу інтеграції переселенців в ізраїльське суспільство, необхідні подальші зусилля і продумана програма з боку приймаючої держави щодо забезпечення ефективності, самої завершеності процесу репатріації. В Ізраїлі репатріація розуміється в більш широкому сенсі і охоплює не тільки процес безпосереднього переїзду і вирішення пов'язаних з цим питань (як це має місце у Польщі), а й подальшу інтеграцію новоприбулих в ізраїльське суспільство. В Ізраїлі створено програму з чіткими етапами і диверсифікацією за категоріями тих, хто прибуває до країни, яка вирішує питання безпосереднього і подальшого облаштування новоприбулих, в тому числі надання житла.

Забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб в Україні. Проблема забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб в Україні законодавчо більш-менш врегульована. У 2014 р. було

прийнято Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [8], у ст. 11 якого визначено ланки державного механізму із забезпечення житлових прав вимушених переселенців: Кабінет Міністрів України, Міністерство соціальної політики, Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України (тобто створено профільне міністерство із вирішення цих питань, аналогічно з Міністерством алії та інтеграції в Ізраїлі для вирішення житлових проблем репатріантів), державі адміністрації та органи місцевого самоврядування. На місцеві державні адміністрації в межах своїх повноважень та на органи місцевого самоврядування в межах своїх покладено: надавати у тимчасове користування внутрішньо переміщеним особам житлові приміщення або соціальне житло, придатне для проживання, за умови оплати зазначеними особами відповідно до законодавства вартості житлово-комунальних послуг; надавати житло дитячим будинкам сімейного типу, які вимушено або самостійно залишили місце проживання у зв'язку з обставинами, з настанням яких громадяни набули статусу внутрішньо переміщених.

Можна сказати, в Україні існує два варіанти вирішення житлових проблем: у приватному секторі (орендовані будинки та квартири) та в об'єктах державної власності (готелі, гуртожитки, літні табори, санаторії, пансіонати). Співвідношення розселення у приватному та державному секторах складає 90% проти 10%, відповідно. В рамках державної програми Кабінет Міністрів України прийняв рішення про виділення державної допомоги на оренду житла і проживання. Так, у 2014-2015 рр. було надано виплати майже 685 тисячам сімей внутрішньо переміщених осіб. Зокрема, у 2015 р. на цю допомогу було витрачено 3,4 млрд. грн. Станом на лютий 2016 р. зазначену допомогу отримувало 213 тис. сімей. У бюджеті на 2016 р. на такі потреби було передбачено 2,9 млрд. грн. [9].

На державному рівні прийнято програми, які передбачають кредитні пільги для вирішення житлової проблеми внутрішньо переміщених осіб. Так, у 2015 р. було прийнято Комплексну державну програму з підтримки переселенців [10], у якій одним із завдань на 2016-2017 рр. визначено забезпечення права внутрішньо переміщених осіб на житло: надання матеріальної допомоги на переїзд, вирішення житлових питань, облаштування переселених громадян у місцях тимчасового переселення; розроблення механізму погашення заборгованості за послуги житлово-комунального господарства із заробітної плати та сплати податків. Але на практиці ці програми майже не виконуються. Держава виплачує переселенцям виділення кошти на оренду житла і проживання, але це не є ефективним шляхом вирішення існуючої проблеми.

Необхідно констатувати, що держава в основному змістила тягар вирішення житлових проблем вимушених переселенців на місцевий рівень. Це потребує фінансування місцевих бюджетів, але цього не відбувається.

Висновки і пропозиції. Досвід Ізраїлю і Польщі з вирішення житлових проблем репатріантів свідчить наступне. Чим швидше буде вирішено проблему житла, тим менше причин

буде для виникнення соціальних конфліктів. Важливим є також не тільки будувати житло, але й розвивати інфраструктуру. Фінансування має бути цільовим – тільки на придбання або будівництво житла. Безумовно, Україна не

має тих ресурсів, які має Ізраїль, для вирішення проблем вимушених переселенців. Можливо, для нас є прийнятним середній, проміжний варіант – між «мінімальним сприянням з боку держави» і ізраїльськими програмами.

Список літератури:

1. Внутрішньо переміщені особи [Електронний ресурс] / Офіц. веб-сайт Міністерства соціальної політики України. – Режим доступу: <http://www.msp.gov.ua/news/12645.html>
2. Алия (репатриация в Израиль) [Электронный ресурс] / Материал из ЕЖЕВИКИ – EJWiki.org – Академической Вики-энциклопедии по еврейским и израильским темам. – Режим доступа: [http://www.ejwiki.org/wiki/%20/Алия_\(репатриация_в_Израиль\)](http://www.ejwiki.org/wiki/%20/Алия_(репатриация_в_Израиль))
3. Веранян К. Израильский опыт организации репатриации / К. Веранян // 21-й век. – 2015. – № 2. – С. 113.
4. Финансовая помощь новым репатриантам [Электронный ресурс] / Офіц. сайт Міністерства строительства Израиля. – Режим доступа: http://www.moch.gov.il/Russian/housing_assistance/rental_assistance/Pages/olim_assistance.aspx
5. Министерство алии и интеграции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.moia.gov.il/russian/pages/default.aspx>
6. Жилищный кризис в Израиле в цифрах [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://9tv.co.il/news/2015/03/15/199377.html>
7. See more at [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://typicalpoland.com/immigration/repatriation/#sthash.4y5iqrSs.dpuf>
8. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 р. // ВВР України. – 2015. – № 1. – Ст. 1.
9. Внутрішньо переміщені особи: соціальна та економічна інтеграція в приймаючих громадах (за матеріалами Вінницької, Запорізької, Івано-Франківської та Полтавської областей [Електронний ресурс]. – Режим доступу: file:///C:/Users/Tany/Desktop/%D0%96%D0%98%D0%A2%D0%9B%D0%9E/IDP_REPORT_PLEDDG_edited_09.06.2016.pdf
10. Комплексна державна програма з підтримки переселенців: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 № 1094 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 2. – Ст. 76.

Данилова І.А.

Одесский национальный морской университет

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЖИЛЬЕМ РЕПАТРИАНТОВ И ВОЗМОЖНОСТЬ ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ В УКРАИНЕ

Аннотация

В статье рассматриваются основные механизмы и функции по организации обеспечения жильем репатриантов (изучен опыт Израиля, Польши). Отмечается, что все страны, столкнувшиеся с феноменом репатриации, встали перед проблемой принятия неотложных мер по приему и обустройству прибывших соотечественников, что потребовало изменения законодательства, создания специальных государственных органов – секретариатов, министерств по делам репатриантов и т. п. Указано, что безусловно, такие категории лиц, как репатрианты и внутренние переселенцы – различны по своей сути. Но в любом из этих случаев государства, будь-то принимающие репатриантов или решающие проблемы внутренних переселенцев, сталкиваются с главной из них – жилищной проблемой. Опыт ее решения, вне зависимости от категории лиц, жилищные проблемы которых решаются, является полезным для Украины.

Ключевые слова: правовое обеспечение, жилищные права, вынужденные переселенцы, репатрианты, зарубежный опыт, Израиль, Польша.

Danilova I.O.

Odessa National Maritime University

THE FOREIGN EXPERIENCE OF REPATRIATES' HOUSING AND THE POSSIBILITY OF ITS APPLICATION IN UKRAINE

Summary

The article deals with the basic mechanisms and functions for arranging the provision of housing for repatriates (the experience of Israel and Poland has been studied). It is noted that all countries faced with the phenomenon of repatriation faced the problem of taking urgent measures to receive and resettle arrivals of their compatriots, which required changes in legislation, the creation of special state bodies – secretariats, ministries for repatriates, and so on. Certainly, such categories of persons as repatriates and internally displaced persons are different in their essence. But in any of these cases, states, whether they are receiving immigrants or solving the problems of internal settlers, face the main one – the housing problem. The experience of its solution, regardless of the category of persons whose housing problems are being resolved, is useful for Ukraine.

Keywords: legal support, housing rights, internally displaced persons, repatriates, foreign experience, Israel, Poland.