

УДК 342.9:365.244

В.А. Мацько,
здобувач ДНДІ МВС України

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЖИТЛОМ УЧАСНИКІВ АТО

У статті на основі аналізу чинного законодавства України розкрито особливості адміністративно-правового механізму забезпечення житлом учасників антитерористичної операції. Визначено проблемні питання практичної реалізації положень національного законодавства, що визначають порядок забезпечення житлом учасників АТО за сучасних умов, та надано пропозиції щодо їх вирішення.

Ключові слова: право на першочергове забезпечення жилою площею, соціальне забезпечення, забезпечення житлом, адміністративно-правовий механізм забезпечення житлом учасників АТО.

В статье на основе анализа действующего законодательства Украины раскрыты особенности административно-правового механизма обеспечения жильем участников антитеррористической операции. Определены проблемные вопросы практической реализации положений национального законодательства, определяющие порядок обеспечения жильем в современных условиях, и даны предложения по их решению.

Ключевые слова: право на первоочередное обеспечение жилой площадью, социальное обеспечение, обеспечение жильем, административно-правовой механизм обеспечения жильем участников АТО.

On the basis of the analysis of the current legislation of Ukraine several features of an administrative and legal mechanism of ensuring housing for the participants of the antiterrorist operation are revealed. The issues of practical implementation of the dispositions of the national law defining the procedure for providing housing in the present conditions and present proposals for their solution are considered.

Keywords: right to priority provision of housing, social security, housing, administrative and legal mechanism for ensuring housing for the participants of the antiterrorist operation.

Починаючи з 14 квітня 2014 року й дотепер, на території України проводиться антитерористична операція [1]. Участь в цій операції беруть військовослужбовці (резервісти, військовозобов'язані) та працівники Збройних Сил України, Національної гвардії України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Державної прикордонної служби України, Державної спеціальної служби транспорту, військовослужбовці військових прокуратур, поліцейські, особи рядового, начальницького складу, військовослужбовці, працівники Міністерства внутрішніх справ України, Управління державної охорони України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної пенітенціарної служби України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, особи у складі добровольчих формувань, за умови, що в майбутньому такі добровольчі формування будуть включені до складу Збройних Сил України, Міністерства внутрішніх справ України, Національної гвардії України та інших

утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення [2, ст. 6]. Необхідно зазначити, що учасники антитерористичної операції, відповідно до ст. 5 Закону України від 22.10.1993 № 3551-XII “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”, визначаються як учасники бойових дій, яким відповідно до чинного законодавства для підтримки морального духу, гідного життя, активної діяльності та поваги в суспільстві передбачена значна кількість пільг. Серед них особливу увагу хотілося б приділити праву учасників антитерористичної операції (далі – учасників АТО) на забезпечення жилою площею.

Особливої актуальності за сучасних умов набуває проблема реалізації цієї пільги, оскільки за період проведення АТО статус учасника бойових дій отримали 82 тисячі 547 осіб, що складає 88 % від загальної кількості тих, хто має право на отримання цього статусу [3]. Учасники АТО посідають особливе місце серед суб’єктів соціального захисту, що обумовлено характером виконуваних ними завдань та функцій, і мають більше переваг для реалізації права на забезпечення жилою площею.

Дослідженню проблем реалізації житлових прав приділили свою увагу: І. Бірюкова, В. Чигира, І. Кучеренко, В. Литовкіна, Г. Коваленко, Л. Мойсей, П. Рабінович, А. Селіванов, О. Скрипнюк, О. Гончаренко, Ж. Пустовіт, Л. Медвідь, М. Романенко та ін. Втім, незважаючи на широке висвітлення цієї проблеми, питання забезпечення права учасників АТО на житло на сьогодні в науці не досліджувалося, водночас загострення соціальних проблем учасників АТО в Україні вимагає подальшого дослідження, вивчення проблематики та розроблення пропозицій щодо їх вирішення.

З огляду на те, що в Україні процедура отримання жилої площі учасниками АТО є досить клопіткою справою й тягне низку труднощів, мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу міжнародних нормативно-правових актів та чинного законодавства України в сфері забезпечення житлом розкрити особливості адміністративно-правового механізму забезпечення житлом учасників АТО, висвітлити проблеми, які виникають за сучасних умов, та надати пропозиції щодо їх вирішення, а також удосконалити положення нормативно-правових актів, які регулюють порядок отримання житла учасниками АТО.

Зазначимо, що право на житло регулюється насамперед міжнародними нормативно-правовими актами. Зокрема, у ч. 1 ст. 25 Загальної декларації прав людини від 10.12.1948 [4] та у ст. 11 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права від 16.12.1966 (далі – Пакт) [5] визнається право кожної людини на достатній життєвий рівень для неї та її сім’ї, що включає достатнє харчування, одяг і житло. Відповідно до вказаного вище Пакту держави-учасниці зобов’язані надавати один раз на п’ять років регулярні доповіді, що описують, з-поміж іншого, вжиті цими державами законодавчі та інші заходи з метою реалізації права всього народу, що знаходиться під їхньою юрисдикцією, на достатнє житло. Відповідно до нових керівних принципів державам-учасницям Пакту рекомендується надавати інформацію про такі зміни й заходи, що стосуються чисельності осіб і сімей, які не мають житла; чисельності осіб і сімей, які не мають на цей час відповідного житла; чисельності осіб, виселених із житла за останні п’ять років; чисельності осіб, які не мають правового захисту від свавільного чи примусового виселення; наявності законодавства щодо здійснення права на достатнє

житло; заходів, вжитих для звільнення землі, що не використовується, для будівництва житла; заходів, здійснених з метою гарантувати використання міжнародної допомоги в галузі житлового будівництва й населених пунктів для задоволення потреб тих груп населення, що знаходяться в найнесприятливішому становищі. Водночас у п. 1 ст. 11 вказаного Пакту [5] наголошується не лише на визнанні права на житло як такого, а як достатнього. Крім того, у Резолюції 1987/2 Економічної та Соціальної Ради, ухваленої 29 травня 1987 року “Здійснення права на достатнє житло”, зазначається, що: “беручи до уваги те, що в Загальній декларації прав людини та в Міжнародному пакті про економічні, соціальні й культурні права визнається право кожного на достатній життєвий рівень для нього самого та його сім’ї, що включає достатнє житло, і стверджується, що державам слід вживати належних заходів для забезпечення здійснення цього права”. Таким чином, концепція достатності включає низку факторів, які можуть впливати саме на визначення достатності житла. До таких слід віднести: соціальні, культурні, кліматичні, екологічні та інші фактори [6]. Разом з тим слід зазначити, що про достатність житла також вказується в Глобальній стратегії в галузі житла до 2000 року, схваленої Генеральною Асамблеєю Організації Об’єднаних Націй у 1988 році (далі – Глобальна стратегія) [7], де зауважується: “Належне житло означає... окреме житло, належну площу проживання, належну безпеку, належне освітлення й вентиляцію, належну основну інфраструктуру та належне місце розташування з точки зору роботи й основних послуг, до того ж все це – за розумними цінами”.

Отже, з огляду на викладене вище, концепція достатності, передбачена міжнародними нормативно-правовими актами, має особливе значення стосовно права на житло, оскільки вона дозволяє виокремити низку факторів, які обов’язково повинні враховуватися державами при визначенні того, чи можуть конкретні форми житла вважатись відповідними поняттю “достатнє житло”.

Політика, що, відповідно, здійснюється, та законодавство, що ухвалюється, не повинні надавати переваг соціальним групам, які вже знаходяться у сприятливому становищі, за рахунок інших. Згаданий вище Пакт прямо вимагає, щоб кожна держава-учасниця зробила певні кроки, необхідні для досягнення цієї мети. Безумовно, необхідно, щоб держава ухвалила національні стратегії в галузі житла, у яких, як відзначено в Глобальній стратегії, повинні бути “сформульована мета поліпшення житлових умов, визначені наявні ресурси для її досягнення й найреентабельніші шляхи для їхнього використання, а також визначені зобов’язання та часові межі щодо здійснення необхідних заходів” [7]. З міркувань доцільності й ефективності, а також з метою забезпечення поваги до інших прав людини ця стратегія повинна бути відображенням широких і конструктивних консультацій за участю всіх зацікавлених осіб, включаючи безпритульних та тих, хто має недостатнє житло, і їхніх представників.

Ще одним міжнародним документом, у якому закріплено право на житло, є Ванкуверська декларація щодо населених пунктів, ухвалена Конвенцією Організації Об’єднаних Націй з населених пунктів у 1976 році (далі – Конвенція). Зокрема, у розділі III (8) і розділі II (А.3) цієї Конвенції зазначається: “Належне житло й обслуговування є основними правами людини, що вимагає від урядів забезпечення їхнього здійснення для всіх народів, починаючи з безпосередньої допомоги найбільш нужденним шляхом здійснення цілеспрямованих програм самопомоги і громадських дій. Уряди повинні намагатись усунути всі перешкоди, що заважають досягненню цієї мети. Особливе значення має ліквідація расової сегрегації, зокрема, за допомогою створення більш збалансованих об’єднуючих громад, різних соціальних груп, професій, житла та комунальних зручностей” [8].

Таким чином, переважна більшість міжнародних нормативно-правових актів, що регулюють право на достатнє житло, формулюють це право як таке, що забезпечується державою для всіх громадян, але насамперед тих, хто має в цьому найбільшу потребу, шляхом створення відповідних сприятливих умов для вирішення житлової проблеми.

В Україні право на отримання житла є невід'ємним конституційним правом кожного громадянина, адже відповідно до ст. 47 Конституції України держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду [9]. Тобто обов'язок забезпечення житлом всіх бажаючих на державу не покладається, на відміну від радянських часів, а передбачається лише можливість отримання житла тими громадянами, які потребують соціального захисту. Зокрема, до таких належать: інваліди – ветерани війни, малозабезпечені, військовослужбовці, особи, що постраждали внаслідок аварії на ЧАЕС, учасники АТО та інші категорії громадян. Стосовно всіх інших категорій населення держава повинна сприяти реалізації їхніх конституційних прав із забезпечення житлом, створюючи умови для залучення інвестицій, підвищуючи життєвий рівень громадян шляхом проведення ефективної економічної політики, сприяючи розвитку ринку будівництва споруд соціального призначення, тощо.

Переходячи до розгляду адміністративно-правового механізму забезпечення житлом учасників АТО, зазначимо, що для реалізації права на отримання житла в Україні обов'язковою умовою є перебування на квартирному обліку. Питання розподілу й надання житлових приміщень регулюється Житловим кодексом Української РСР (зі змінами та доповненнями) від 30.06.1983 № 5464-X (далі – Житловий кодекс УРСР) та Правилами обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов і надання їм житлових приміщень в Українській РСР, затвердженими постановою Ради Міністрів УРСР та Укрпрофради від 11.12.1984 № 470 (далі – Правила). Відповідно до вказаних вище Правил квартирний облік – це облік громадян, які потребують поліпшення житлових умов [10, ст. 1]. Що стосується питання про взяття на квартирний облік за місцем проживання, то його приймає виконавчий орган міської, селищної, сільської ради або відповідна місцева державна адміністрація, а за місцем роботи – житлова комісія, створена на підприємствах, установах, організаціях, що мають житловий фонд і ведуть житлове будівництво або беруть пайову участь у житловому будівництві. Проте на квартирний облік зараховуються лише ті особи, які потребують саме поліпшення житлових умов, наприклад, живуть в одній кімнаті по дві і більше сім'ї, незалежно від родинних відносин, хто мешкає у приміщенні, що не відповідає встановленим санітарним і технічним вимогам, гуртожитках, у разі наявності тяжких форм деяких хронічних захворювань, у зв'язку з чим особа не може проживати у комунальній квартирі або в одній кімнаті з членами своєї сім'ї, чи з інших встановлених законом підстав.

Для зарахування учасника АТО на квартирний облік за місцем проживання потрібно подати обов'язковий перелік документів, до яких належать: заява про взяття на квартирний облік; довідка про склад сім'ї та реєстрацію за відповідною формою; копії паспортів (сторінки 1, 2 та всі сторінки реєстрації) черговика та дорослих членів його сім'ї, засвідчені копії свідоцтв (про одруження, розірвання шлюбу, про народження неповнолітніх дітей); копії довідок про присвоєння ідентифікаційного номеру на всіх членів сім'ї, в т. ч. неповнолітніх дітей; акт обстеження житлових умов; копія плану приміщення або технічного паспорта житлового приміщення, договору житлового найму (за наявності); копія свідоцтва про

право власності; довідки про те, чи перебувають члени сім'ї на квартирному обліку за місцем роботи; оригінал медичного висновку, якщо в особи наявна тяжка форма хронічного захворювання; копії документів, які дають право на включення заявника у пільгову чергу, завірені в установленому порядку (копія посвідчення учасника бойових дій). Тобто, враховуючи зазначене, перелік документів, які повинен зібрати та надати учасник АТО для зарахування на квартирний облік, є дуже об'ємним, і для збору цих документів учасникам АТО доводиться витратити чимало власних зусиль. У свою чергу, перелік документів, що подаються за місцем роботи, є більш розширеним і залежить від характеру виконуваної роботи або служби учасника АТО. Після подачі всіх необхідних документів учасник АТО протягом місячного терміну має отримати письмову відповідь з повідомленням дати взяття на облік, номеру черги або підстави відмови в задоволенні заяви. При цьому слід зауважити, що незважаючи на те, що завершальним етапом є отримання ордеру на жиле приміщення, його можна отримати лише в порядку черговості.

Відповідно до Житлового кодексу УРСР та зазначених вище Правил громадянам, які перебувають на квартирному обліку, житлові приміщення надаються в порядку черговості. Житлова черга розподіляється на загальну, першочергову та позачергову. Учасникам АТО відповідно до пункту 44.4 Правил жилі приміщення надаються у першу чергу, а тим, хто дістав поранення, контузію або каліцтво під час участі в бойових діях чи виконання обов'язків військової служби, надається жила площа протягом двох років з дня взяття на квартирний облік [10]. Враховуючи викладене вище, можна зробити висновок, що держава зобов'язує відповідні органи виконавчої влади протягом двох років з дня взяття на квартирний облік забезпечити першочергово учасників АТО (що отримали поранення, контузію, каліцтво) жилою площею. Водночас залишається неврегульованим питання про належне виконання цієї норми, підтвердженням чого є відкриті списки пільговиків, які упродовж багатьох років, перебуваючи на квартирному обліку, так і не отримали житла, розміщені на офіційних сайтах виконавчих органів міської, селищної, сільської ради або відповідних місцевих державних адміністрацій.

Необхідно також звернути увагу на те, що кількість бажаючих учасників АТО покращити житлові умови в подальшому, на нашу думку, лише зростатиме, оскільки чимало бійців, які отримали поранення в зоні проведення антитерористичної операції, не встигли оформити інвалідність і в подальшому також будуть звертатись до відповідних органів для отримання житла. На жаль, обсяг коштів, що держава може витратити на будівництво чи закупівлю житла для учасників АТО, скоротився у зв'язку з економічною нестабільністю, відсутністю фінансування відповідних державних програм із забезпечення житлом, високою ринковою вартістю житла. Враховуючи сказане вище, вважаємо, що органи місцевого самоврядування повинні розробляти та затверджувати місцеві бюджетні цільові програми щодо забезпечення житлом учасників АТО. Крім того, вони мають активніше зацікавлювати забудовників створювати необхідні умови для залучення інвестицій щодо реалізації таких програм, а також забезпечити прозорість та відкритість цього механізму.

З огляду на викладене вище, можна зробити висновок, що адміністративно-правовий механізм забезпечення житлом учасників АТО має певні особливості й залежить від багатьох чинників: належного нормативного закріплення, яке потребує подальшого удосконалення, що підтверджується застарілістю норм Житлового кодексу УРСР, які хоч і не втратили чинності, але давно втратили свою актуальність;

створення реальних механізмів та економічних можливостей держави для належного соціального забезпечення учасників АТО, у тому числі права на забезпечення жилою площею; удосконалення роботи органів публічної адміністрації, що здійснюють реалізацію державної політики у сфері житлового забезпечення.

На нашу думку, з метою належної реалізації учасниками АТО права на першочергове забезпечення жилою площею слід визначити порядок та умови надання у 2016 році субвенції з Державного бюджету України місцевим бюджетам на будівництво (придбання) для внутрішньо переміщених осіб, які на добровільних засадах захищали незалежність, суверенітет і територіальну цілісність України та брали безпосередню участь в АТО, а також членам сімей загиблих із числа таких осіб.

Крім того, необхідно внести зміни до Житлового кодексу УРСР, а саме привести ст. 9 у відповідність до норм ст. 47 Конституції України. Аналіз ст. 9 Житлового кодексу свідчить, що будь-який громадянин має право на безоплатне отримання житла, однак ст. 47 Конституції України наділяє таким правом лише тих громадян, які потребують соціального захисту. Також доцільним буде розробити нову постанову “Про затвердження Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм житлових приміщень в Україні”, у якій затвердити спрощений механізм постановки на квартирний облік для реалізації права на забезпечення житлом учасників АТО.

Перспективи подальших досліджень вбачаємо в ґрунтовному вивченні проблем та розкритті особливостей адміністративно-правового забезпечення соціальних прав учасників АТО в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року “Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України” : Указ Президента України від 14.04.2014 № 405/2014 // Офіційний вісник Президента України. – 2014. – № 14. – Ст. 745. – С. 3.
2. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22.10.1993 № 3551-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 45. – Ст. 425.
3. Порошенко : статус учасника бойових дій отримали 88% бійців АТО [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.rbc.ua/ukr/news/poroshenko-status-uchastnika-boevyhdystviy-1444052976.html>.
4. Всеобщая декларация прав человека (рос/укр) : принята и провозглашена в резолюции 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10.12.1948 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
5. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права: ухвалений резолюцією 2200 А (XXI) Генеральної асамблеї від 16.12.1966 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_042.
6. Резолюція 1987/2 Економічної та Соціальної Ради “Здійснення права на достатнє житло” : ухвалена 29.05.1987 Генеральною Асамблеєю Організації Об’єднаних Націй [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.
7. Глобальна стратегія в галузі житла до 2000 року : схвалена Генеральною Асамблеєю Організації Об’єднаних Націй у 1988 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.
8. Ванкуверская декларация о населенных пунктах : принятая Конференцией ООН по населенным пунктам 31 мая – 11 июня 1976 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/decl_habitat.shtml.
9. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
10. Про затвердження Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм житлових приміщень в Українській РСР : Постанова Ради Міністрів УРСР та Укрпрофради від 11.12.1984 № 470.

Отримано 22.03.2015