

УДК 347.254:325.11(477)

М.П. Кобець

ОСОБЛИВОСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ЖИТЛО ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто особливості забезпечення права на житло внутрішньо переміщених осіб в Україні, а також питання сучасного стану розвитку житлового фонду України як цілісної системи, його класифікації та реалізації права на житло. Визначено та проаналізовано можливості адаптації досвіду зарубіжних країн до українського законодавства. Запропоновано механізми удосконалення законодавчого забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб на житло.

Ключові слова: внутрішньо переміщені особи, реалізація прав, адміністративно-правове забезпечення прав, гарантії забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб.

В статье рассмотрены особенности обеспечения права на жилье внутренне перемещенных лиц в Украине, а также вопросы современного состояния развития жилищного фонда Украины как целостной системы, его классификации и реализации права на жилье. Определены и проанализированы возможности адаптации опыта зарубежных стран с украинским законодательством. Предложены механизмы совершенствования законодательного обеспечения прав внутренне перемещенных лиц на жилье.

Ключевые слова: внутренне перемещенные лица, реализация прав, административно-правовое обеспечение прав, гарантии обеспечения прав внутренне перемещенных лиц.

In the paper the features of ensuring the right to housing for internally displaced persons in Ukraine, as well as the issues of the current state of the development of the housing stock of Ukraine as a whole system, its classification and realization of the right to housing are considered. The possibility of adapting foreign experience to the Ukrainian legislation is identified and analyzed. Mechanisms of an improvement of legislative ensuring the rights of internally displaced persons to housing are suggested.

Keywords: internally displaced persons, implementation of administrative and legal ensuring the rights, guarantee of the rights of internally displaced persons.

Стаття 48 Конституції України гарантує громадянам України достатній життєвий рівень, який ґрунтується на правах на житло, достатнє харчування, одяг тощо. Але підкресливши значущість саме права на житло для забезпечення гідного життя людини, конституційну гарантію цього права виділено в окрему статтю Конституції (ст.47) [2].

Право на житло є комплексним, природнім, невідчужуваним, постійним і непорушним конституційним правом. Загальне право на житло мають усі індивіди незалежно від територіальної залежності та політико-правового зв'язку з державою. Виділяючи право на житло в ст. 47 Конституції України, законодавець створив конституційну основу стабільного використання житла, у якій поєднав дозволяючий (можливість задовольнити потребу в житлі, а також отримати його в передбачених законом випадках від держави на пільгових або безоплатних умовах), зобов'язуючий (органи державної влади та місцевого самоврядування повинні створити всі

необхідні умови для реалізації, охорони та захисту права на житло) та забороняючий (заборона всім позбавляти чи порушувати право людини на житло) характер [1].

Правовим питанням сучасного стану розвитку житлового фонду України як цілісної системи, його класифікації та реалізації права на житло приділяли увагу О.Є. Аврамова, М.К. Галянтич, Г.В. Виноградова, Є.О. Мічурін, С.О. Сліпченко, Т.Д. Суярко, Т.М. Тилик та інші.

Питання забезпечення житлом – одне з найбільш важливих для внутрішньо переміщених осіб. Як показує досвід інших країн, проблема забезпечення житлом – чи не найскладніша і залишається невирішеною упродовж років і навіть десятиліть. Наприклад: у Азербайджані, де переміщені особи мають право лише на тимчасове користування житлом і землею, 32 % біженців з Нагорного Карабаху досі мешкають у тимчасовому житлі, наданому у дев'яностих роках минулого століття, так званих колективних центрах, 20 % – у родичів, 12 % – у глинобитних хатах, близько 8 % – у самозахоплених квартирах. Незважаючи на помітні успіхи у покращенні житлових умов, лише чверть внутрішньо переміщених осіб переселилися до новозбудованого житла. Але переселенці не отримують житло у власність і повинні підписувати документи, які забороняють їм його продавати, дарувати чи репланувати. Власників житла серед них 15 %, тоді як серед місцевого населення – 83 % .

У Грузії більшість переміщених осіб продовжують жити у непридатних умовах, у родичів або знайомих, у найманих квартирах, а близько 45 % – у колективних центрах, організованих на початку 1990 рр. на базі лікарень, готелів, будинків відпочинку тощо [9].

І в Україні розміщення переселенців відбувалось із переконанням, що це тимчасове явище і тимчасова потреба. Людей часто розселяли у літніх таборах, санаторіях, у підпорядкованих місцевій владі установах [10].

Ключові особливості способу надання державою житлової допомоги внутрішньо переміщеним особам визначено Законом України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб”[5]. Стаття 9 зазначеного закону підтверджує права переселенців, гарантовані Конституцією України, а саме: на створення належних умов для постійного чи тимчасового проживання; забезпечення органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами приватного права можливості безоплатного тимчасового проживання (за умов оплати особою вартості комунальних послуг) протягом шести місяців з моменту взяття на облік внутрішньо переміщеної особи; для багатодітних сімей, інвалідів, осіб похилого віку цей термін може бути продовжено; – сприяння у поверненні на попереднє постійне місце проживання. Але цей закон здебільшого носить декларативний характер, що негативно впливає на практику забезпечення та реалізації права на житло цієї категорії громадян. Зокрема, закон говорить про право внутрішньо переміщених осіб на отримання житлової допомоги, а не про обов'язок держави надати таку допомогу; не визначено механізми та можливі форми надання державою житлової допомоги; не визначено категорії переселенців, які мають право на отримання такої державної допомоги тощо.

Суттєво обмежує конституційне право на житло й норма закону, яка визначає право на безоплатне тимчасове проживання (за умов оплати особою вартості комунальних послуг) лише протягом шести місяців переселенців, які не належать до пільгових категорій (не є членами багатодітних сімей, інвалідами, особами похилого віку). Працездатні переселенці, проживши шість місяців у наданому державою тимчасовому житлі, мають знайти достатньо високооплачувану роботу, яка б дозволяла їм не тільки самостійно харчуватися, одягатися тощо, але ще й,

як мінімум, орендувати житло. Необхідність вирішувати житлове питання шляхом оренди житла значно підвищує вартість робочої сили внутрішньо переміщених осіб і, відповідно, підвищує вимоги щодо мінімально прийняттого рівня оплати їхньої праці. Крім того, в умовах зростання чисельності внутрішньо переміщених осіб і значного дефіциту житлових помешкань для них зазначена норма у разі її реалізації на практиці призведе до створення значної кількості конфліктів, пов'язаних із виселенням переселенців із займаних ними тимчасових помешкань на основі судових рішень. [11]

У Конституції України зазначено: “Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою й органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону” (ст. 47) [2]. У розділі III (Забезпечення громадян жилими приміщеннями. Користування жилими приміщеннями.) Житлового кодексу України (далі – ЖК України) викладено правові норми, що закріплюють і регулюють порядок надання житла в будинках державного і громадського житлового фонду, забезпечення громадян жилими приміщеннями в будинках житлово-будівельних кооперативів і користування різними видами жилих приміщень. Порядок надання житла громадянам України в користування з державного та громадського житлових фондів передбачено у гл. 1 ЖК України. Стаття 34 ЖК України визначає осіб, які потребують поліпшення житлових умов [3].

Відповідно до ст. 3 Конституції України утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [2]. Для задоволення потреб громадян у житлі держава зобов'язана виконати цілий комплекс дій: розвивати будівельну індустрію, здійснювати програму будівництва впорядкованого житла, забезпечувати справедливий розподіл житлової площі, охорону житлового фонду тощо, тоді виникають правові відносини “держава-людина, громадянин”. Право на житло – це право людини мати житло та перебувати в частині житлових інтересів під захистом держави [4].

Деталізація житлових прав громадян викладена у ЖК України, але сьогодні Україна шукає свій шлях вирішення питання забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб.

Про комплексне розв'язання житлових проблем громадян України – внутрішньо переміщених осіб щодо забезпечення житлом на сьогодні не йдеться. У Законі України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” [5] незначна увага приділяється створенню і використанню Фонду житла для тимчасового поселення внутрішньо переміщених осіб. Фонд соціального житла в Україні на цей час не створений, при збереженні діючих темпів будівництва соціального житла забезпечити ним осіб, що вже перебувають на квартирному обліку та його потребують, можна лише через 330 років. І цей термін не враховує потреби внутрішньо переміщених осіб. В якості механізмів створення фонду тимчасово житла для внутрішньо переміщених осіб пропонується застосувати такі: використання резервів житлового фонду соціального житла, що перебуває у комунальній власності, тимчасове розміщення осіб у готелях, та костелах, що будувалися до Євро-2012, тимчасове розміщення у збудованих за участю держави об'єктах доступного житла по регіонах тощо [8].

Також треба констатувати, що наявність визначених об'єктів різних форм власності, де можливе розміщення близько 15 тис. внутрішньо переміщених осіб, не може задовольнити потребу в розміщенні усіх бажаючих виїхати на контрольовану українською владою територію. Наявна кількість вакантних місць для розміщення внутрішньо переміщених осіб складає менше 1 % від загальної

кількості зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб. При цьому більшість таких об'єктів розташовані у сільській місцевості та не пристосовані до проживання у зимовий період, зокрема, у зв'язку з відсутністю тепло- та водопостачання. А враховуючи те, що більшість житлових будинків та об'єктів інфраструктури в районах, де проводиться антитерористична операція, зруйновані або сильно пошкоджені, можливо з великою долею імовірності припустити, що значна кількість вимушених переселенців після закінчення конфлікту на території Донецької та Луганської областей не зможе повернутися на своє попереднє місце проживання. Ці люди будуватимуть своє майбутнє за новим місцем перебування.

На думку науковців, доцільно місцеві державні адміністрації зобов'язати вносити до Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб дані щодо наявності соціального, тимчасово вільного доступного житла у регіоні, вакантних робочих місць для переміщених осіб. Це надасть можливість одночасно з реєстрацією особи надавати їй можливість вибору місця проживання і працевлаштування, та розподіляти трудові ресурси до праценодостатніх регіонів. Для цього доцільно інтегрувати діяльність Єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов та Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб [7]. Розмежування внутрішньо переміщених осіб під час їх постановки на облік за рівнем доходів, наявністю житлової нерухомості в інших регіонах, кількістю членів сімей, ступенем знищення їх житла на території, з якої особа переселяється, тощо, дозволить заздалегідь розподіляти навантаження на соціальний житловий фонд у регіонах і планувати потребу у тимчасовому житлі надалі.

Запропоновані до ст. 17 Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” [5] “Сприяння з надання внутрішньо переміщеним особам кредитів на придбання земельних ділянок, придбання та будівництва житла” механізми кредитування будівництва житла для внутрішньо переміщених осіб не будуть мати термінового ефекту. З практики створення об'єктів доступного житла у регіонах, можливість його отримання для осіб, що потребують такого житла, настає через 10–12 років. Окремі програми для переселенців у частині будівництва або придбання доступного житла для них створювати не доцільно. В регіонах вже впроваджені програми “Доступне житло”, “Власний дім” та інші. Передбачити створення фонду житла для переселенців можна та необхідно у вже діючих програмах, що дозволить скоротити терміни вирішення житлових проблем.

Переважає більшість внутрішньо переміщених осіб і надалі шукають собі притулок самостійно, а пов'язані з переїздом проблеми вирішують за допомогою волонтерських організацій.

Одним із механізмів надання державної житлової допомоги внутрішньо переміщеним особам, визначеним Постановою КМУ від 1 жовтня 2014 р. № 505 “Про надання щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України, районів проведення антитерористичної операції та населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення, для покриття витрат на проживання, у тому числі на оплату житлово-комунальних послуг” [6], є виплата особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України, районів проведення антитерористичної операції та населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення щомісячної адресної допомоги для покриття витрат на проживання, у тому числі на оплату житлово-комунальних послуг. Але існує невідповідність між Постановою КМУ №505, яка говорить про осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території України, районів проведення антитерористичної операції та населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення, і Законом

України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб”, який говорить про внутрішньо переміщених осіб. Очевидно, що механізм надання внутрішньо переміщеним особам житлової допомоги у грошовій формі може бути ефективним лише у разі наявності в країні відповідного інституційного середовища – розвиненого ринку комерційної оренди житла. В Україні пропозиція орендного житла є низькою, особливо у великих містах і, як наслідок – високими є ціни на орендне житло, які не відповідають купівельній спроможності сімей, які могли б покращити свої житлові умови шляхом комерційної оренди. На сьогодні в Україні немає жодного міста, де вартість оренди 1-к квартири складала б менше 30 % від середньої зарплати по регіону [11]

Як свідчить досвід країн, які вже стикались з проблемою внутрішнього переселення (Азербайджан, Грузія, країни Балканського регіону), до моменту завершення збройної фази конфлікту держава має забезпечувати внутрішньо переміщених осіб житлом переважно на тимчасовій основі, але при цьому розуміти необхідність прийняття довгострокових рішень. У межах такого підходу необхідним інструментом вирішення житлових проблем переселенців мають бути колективні пункти тимчасового розміщення, які можуть створювати на базі санаторіїв, шкіл, клубів, кінотеатрів і навіть наметових містечок. Хоча такий підхід піддається досить жорсткій критиці як з боку громадських активістів, так і з боку науковців за низький рівень умов проживання, але він дає змогу оперативно, на місці отримати від держави і громадських організацій комплексну (продовольчу, медичну, соціально-психологічну, правову і т.д.) допомогу (більшість переміщених осіб на першому етапі переміщення перебувають у шоковому стані, без коштів, без документів). Закон України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” не згадує цей важливий інструмент соціальної допомоги внутрішньо переміщених осіб.

Після надання первинної допомоги при переміщенні для тривалого, але все ж тимчасового розміщення внутрішньо переміщених осіб має використовуватися житловий фонд тимчасового проживання. Відповідно до законодавства житло з фонду тимчасового проживання надається на строк до одного року з можливістю його продовження у користування громадянам, яких: а) виселено через несплату кредиту; б) які проживають в аварійному житлі; в) іншим. До числа “інших” відносяться сьогодні і внутрішньо переміщені особи. Тому існує нагальна потреба внести “внутрішньо переміщених осіб” до чітко визначених категорій громадян, яким надається житло з фонду тимчасового проживання. Також держава повинна кардинально змінити підхід до формування фонду житла для тимчасового проживання та механізму його використання. Зазначений фонд має бути суттєво збільшений. Будівництво (придбання) житла для нього має відбуватися за рахунок передусім коштів державного бюджету. Фонд тимчасового житла має бути державною власністю і знаходитися в оперативному управлінні відповідного органу державної влади. Тимчасове житло має надаватися, у першу чергу, особам, які мають статус внутрішньо переміщеної особи і потребують державної житлової допомоги, протягом періоду дії цього статусу [11].

На шляху розв’язання питання реалізації права на житло необхідно застосувати всі механізми державного управління, зокрема, запроваджувати пільгові умови надання у користування земельних ділянок державної та комунальної форм власності, залучати до активної співпраці органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які можуть передати переселенцям житлові, адміністративні та інші будівлі, які придатні для проживання або ті, що можна привести у придатний стан, жилі приміщення з фондів житла для тимчасового

проживання або соціального житла з житлового фонду соціального призначення.

Для удосконалення механізму забезпечення внутрішньо переміщених осіб житлом для тимчасового проживання пропонується:

внести зміни до Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” [5], надавши всім категоріям внутрішньо переміщених осіб, які потребують житлової допомоги, право на безоплатне (за умови оплати особою вартості комунальних послуг) тимчасове проживання в наданих приміщеннях на період дії статусу внутрішньо переміщеної особи, до моменту отримання (придбання) ними будь-якого іншого житла та визначити житлові приміщення з фонду житла тимчасового розміщення ключовими елементами системи надання житлової допомоги внутрішньо переміщеним особам;

внести зміни в Постанову КМУ від 1 жовтня 2014 р. № 505 “Про надання щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України, районів проведення антитерористичної операції та населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення, для покриття витрат на проживання, у тому числі на оплату житлово-комунальних послуг”, надавши право на отримання щомісячної адресної допомоги для покриття витрат на проживання не тільки особам, які переміщуються, але й внутрішньо переміщеним особам.

Враховуючи довгостроковість проблеми забезпечення права на житло внутрішньо переміщених осіб, пропонується:

розмежувати внутрішньо переміщених осіб під час їх постановки на облік за рівнем доходів, наявністю житлової нерухомості в інших регіонах, кількістю членів сімей, ступенем знищення їх житла на території, з якої особа переселяється, що дозволить заздалегідь розподіляти навантаження на соціальний житловий фонд у регіонах і планувати потребу у тимчасовому житлі надалі (на основі реєстру планувати витрати, будівничі плани і т.д.);

розробити нормативний документ щодо створення тимчасового житлового фонду для внутрішньо переміщених осіб (при визначенні придатності житла враховувати можливість працевлаштування) та порядку його надання; звернути увагу на правовий статус місць компактного проживання внутрішньо переміщених осіб;

створити реєстр об'єктів нерухомості (незавершених будівництв, покинутих житлових будинків, ліквідованих військових містечок, котеджних містечок тощо, новостворених модульних будинків для тимчасового проживання), визначити підстави надання їх в оренду/власність вимушено переміщеним особам на пільгових умовах;

профінансувати Державну програму сприяння забезпечення внутрішньо переміщених осіб житлом та регіональні програми так званого “стійкого розселення” внутрішньо переміщених осіб, у тому числі проаналізувати можливості створення програм приватизації тимчасового житла та визначення чіткого механізму компенсації втраченого майна для зменшення ризику раптової бідності (Фонд державного майна зобов'язано унормувати механізм оцінювання матеріальної та моральної шкоди, завданої внаслідок бойових дій та тимчасової окупації).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Виноградова Г.В. Житло для внутрішньо переміщених осіб у системі житлового фонду спеціального приміщення// Юридична наук. – 2015. – № 1.
2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30.
3. Про житловий фонд соціального призначення: Закон України від 12 січня 2006 року № 3334-IV// Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 19–20. – Ст. 159.

4. Шляхтун П.П. Конституційне право України : [підручник] / П.П. Шляхтун – К. : Освіта України, КНТ, 2008.-592с.
5. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII : за станом на 20 жовтня 2014 р. // Голос України. – 21 листопада 2014. – № 225.
6. *Лібанова Е.М.* Забезпечення прав і використання соціально-економічного потенціалу внутрішньо переміщених осіб (доповідна записка) // Національна академія наук України. – К., 2016 р.
7. Про Єдиний державний реєстр громадян, які потребують поліпшення житлових умов: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2011 № 238.
8. Оцінка законодавства України із захисту прав і свобод ВПО й населення окупованих територій та пропозиції з його удосконалення: Науково-довідна записка. / Новікова О.Ф., Антонюк В.П., Залознова Ю.С. та інші. – Національна академія наук України. Інститут економіки промисловості. – К. – 2016, 20 с.
9. Law of Georgia on IDPs, amended 2006 – [Електронний ресурс] Режим доступу : http://www.brookings.edu/~media/Projects/idp/Georgia_IDPLaw_2006.PDF.
10. Внутрішньо переміщені особи: соціальна та економічна інтеграція в приймаючих громадах. – 2016. – [Електронний ресурс] Режим доступу : http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2016/05/IDP_REPORT_PLEDDG.
11. *Цимбал О.І.* Удосконалення законодавчого механізму Державної житлової допомоги внутрішньо переміщеним особам. / О.І. Цимбал, О.А. Більовський // Аналітична записка – Серія “Соціальна політика”. – № 24.

Отримано 14.09.2016