

## СЕКЦІЯ 2 КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.72/73

### ДЕЯКІ ПИТАННЯ НЕДЕРЖАВНИХ УСТАНОВ ЯК ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ГАРАНТІЙ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА НА ЖИТЛО

Борисова К.С., аспірант

відділу конституційного права та місцевого самоврядування

Інститут держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України

У статті досліджено питання діяльності органів місцевого самоврядування та фінансових установ, які функціонують в Україні, а також такі, що можуть бути створені як організаційно-правові гарантії забезпечення конституційного права на житло.

**Ключові слова:** право на житло, права людини і громадянина, органи місцевого самоврядування, банківська діяльність, будівельні ощадні каси.

В статье исследованы вопросы деятельности органов местного самоуправления и финансовых учреждений, которые функционируют в Украине, а также те, которые могут быть созданы как организационно-правовые гарантии обеспечения конституционного права на жилье.

**Ключевые слова:** право на жилье, права человека и гражданина, органы местного самоуправления, банковская деятельность, строительные сберегательные кассы.

Borysova K.S. SOME QUESTIONS OF PRIVATE INSTITUTIONS AS ORGANIZATIONAL GUARANTEES ENSURING CONSTITUTIONAL RIGHT TO HOUSING

In the article author examines question of municipal authorities and financial institutions operating in Ukraine now, and those that can be created as organizational guarantees of constitutional right to housing.

**Key words:** right to housing, human and civil rights, municipal authorities, banking, building savings banks.

**Постановка проблеми.** За державою та органами місцевого самоврядування закріплено обов'язок надавати житло безкоштовно або за доступну плату громадянам, які потребують соціального захисту (ч. 3 ст. 47 Конституції України).

Зміст ч. 2 ст. 47 Конституції України обмежується діями держави щодо створення умов для здійснення права на житло шляхом його будівництва, придбання чи оренди. При цьому не ясно, яка повинна бути активність дій публічної влади (обсяг будівництва, забезпечувальні заходи основного права у цій сфері), вони можуть бути достатніми, задовільними, недостатніми, незадовільними або по можливості [1].

Правовий статус місцевого самоврядування в Україні визначається Конституцією України (Розділ XI «Міське самоврядування»), а також Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] та іншими нормативно-правовими актами.

Однак обов'язки органів місцевого самоврядування в сфері забезпечення конституційного права на житло сформульовані надто узагальнено, нечітко, а в деяких випадках навіть суперечать нормам чинного законодавства.

При цьому положення Європейської хартії місцевого самоврядування, прийнятої 15 жовтня 1985 р., свідчать, що «органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного ладу, вони наділені реальними повноваженнями у

забезпеченні одночасно ефективного та наближеного до громадян управління».

Окрім органів місцевого самоврядування як недержавних утворень, важливо також звернути увагу на діяльність таких фінансових установ, як банки, чия політика та діяльність може сприяти забезпеченню та реалізації конституційного права на житло.

Виходячи з викладеного, назріває необхідність всебічного дослідження гарантій недержавних установ у забезпеченні конституційного права громадян на житло в сучасних умовах.

**Ступінь розробленості проблеми.** Дослідження компетенції органів місцевого самоврядування у житловій сфері відображені в роботах російських вчених, таких як С.Е. Маслей, І.В. Нечай, М.Ю. Матінська, А.В. Підгорбунський, К.В. Бадуліної тощо. В Україні це питання розглядалося в межах питань загальної компетенції органів місцевого самоврядування такими вченими, як В.І. Борденюк, І.В. Дробуш та інші; з позиції вдосконалення певних економічних та юридичних механізмів забезпечення і реалізації права на житло П.С. Єщенко, Ю.В. Ніколаєнко, О.А. Карлова, К.В. Погосьян, Г.Ю. Штерн та інші. Проте в їх роботах не було комплексного дослідження діяльності недержавних утворень як гарантій забезпечення конституційного права на житло.

**Мета статті.** Визначити роль недержавних утворень як складової організаційно-пра-



вових гарантій забезпечення конституційного права на житло в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Місцеве самоврядування в Україні визначається як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів або посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (стаття 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Місцеве самоврядування в Україні створюється за принципами, визначеними в Законі України «Про місцеве самоврядування», такими як народовладдя, законності, гласності, колегіальності, поєднання місцевих і державних інтересів, виборності, правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб, державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування, судового захисту прав місцевого самоврядування [2] та в «Європейській хартії місцевого самоврядування», ратифікованої Україною у 1997 році Законом України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» [3]; до основних принципів віднесено принципи місцевої влади в межах, установлених внутрішньодержавним правом; має бути наділеною правом регулювати й порядкувати значними обсягами громадських справ під свою власну відповідальність і в інтересах місцевого населення; місцевої влади, яка повинна бути здатною пристосовувати свої внутрішні адміністративні структури до місцевих потреб і забезпечувати ефективність управління; несумісності з мандатом місцевого обраного представника та інші.

Діяльність місцевого самоврядування і держави має публічний, правовий характер, але рівень і масштаби цієї діяльності дуже різні [4, с. 114]. Для місцевого самоврядування характерний збіг об'єкта і суб'єкта управління, а для державного управління – ні [5, с. 21]. Саме в контексті ст. 5 Конституції України та спеціального закону самоврядування втрачає ознаки структурного елемента держави, має яскраво виражений недержавний характер, хоча є похідним від держави, створене нею, функції органів самоврядування є похідними від функції держави [6, с. 324].

До власних самоврядних повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері соціального захисту відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» належить вирішення відповідно до законодавства питань про подання допомоги інвалідам, ветеранам війни та праці, сім'ям загиблих (померлих або визнаних такими, що пропали безвісти) військовослужбовців, а також військовослужбовців, звільнених у запас (крім військовослужбовців строкової служби та військової служби за призовом осіб офіцерського складу) або відставку, інвалідам з дитинства, багатодітним сім'ям у будівництві

індивідуальних жилих будинків, проведенні капітального ремонту житла, у придбанні будівельних матеріалів, а також відведенні у першочерговому порядку земельних ділянок для індивідуального будівництва інвалідам, ветеранам війни та праці, сім'ям загиблих (померлих або визнаних такими, що пропали безвісти) військовослужбовців, а також військовослужбовців, звільнених у запас (крім військовослужбовців строкової служби) або відставку, інвалідам з дитинства, багатодітним сім'ям. Крім того, до делегованих повноважень відповідних органів належить: забезпечення здійснення передбачених законодавством заходів щодо поліпшення житлових і матеріально-побутових зазначених вищих категорій громадян.

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать у сфері будівництва: організація будівництва інженерних споруд загального призначення; організація роботи, пов'язаної із завершенням будівництва багатоквартирних житлових будинків, що споруджувалися із залученням коштів фізичних осіб, у разі неспроможності забудовників продовжувати таке будівництво.

Повноваження сільських, селищних, міських рад в галузі житлово-комунального господарства належать: облік громадян, які відповідно до законодавства потребують поліпшення житлових умов; розподіл та надання відповідно до законодавства житла, що належить до комунальної власності; вирішення питань щодо використання нежилых приміщень, будинків і споруд, що належать до комунальної власності; сприяння розширенню житлового будівництва, подання громадянам, які мають потребу в житлі, допомоги в будівництві житла, в отриманні кредитів, у тому числі пільгових, та субсидій для будівництва чи придбання житла; подання допомоги власникам квартир (будинків) в їх обслуговуванні та ремонті; забезпечення населення паливом, електроенергією, газом та іншими енергоносіями; вирішення питань водопостачання, відведення та очищення стічних вод; здійснення контролю за якістю питної води; організація благоустрою населених пунктів, залучення на договірних засадах з цією метою коштів, трудових і матеріально-технічних ресурсів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, а також населення; здійснення контролю за станом благоустрою населених пунктів, організації озеленення, охорони зелених насаджень і вододім, створення місць відпочинку громадян.

До делегованих повноважень віднесено: облік відповідно до закону житлового фонду; здійснення контролю за його використанням; надання відповідно до закону громадянам, які потребують соціального захисту, безоплатного житла або за доступну для них плату; здійснення заходів щодо ведення в установленому порядку єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов.

Також до повноважень органів місцевого самоврядування віднесено забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

Як слушно зазначає В.І. Фадєєв, що все вищезазначене повинно було б гарантувати стабільність питань відання місцевого самоврядування, проте, як показала практика реалізації Закону, це не завадило самому федеральному законодавцеві досить часто вносити зміни і доповнення до переліку питань місцевого значення, що свідчить про слабку наукову обґрунтованість нового концептуального підходу до закріплення предметів відання місцевого самоврядування. Складається враження, що законодавець часто діє методом спроб і помилок, безперервно продовжуючи пошук критеріїв віднесення тих чи інших питань до питань місцевого значення [7, с. 236–237].

К.Ф. Шеремет констатував, що предмети ведення місцевих органів влади виступають найбільш стабільним елементом їх компетенції – «вони представляють в деякому розумінні постійну основу компетенції» [8, с. 16].

Важливим є питання розвитку муніципальних облігацій. Так, Д. Гриджук зауважує, що досвід багатьох країн світу показав, що муніципальні облігації є потужним та перспективним фінансовим інструментом, завдяки якому органи місцевого самоврядування можуть ефективно вирішувати власні поточні і довготермінові проблеми, пов'язані з фінансуванням бюджетних видатків [9, с. 23–25].

Відповідно до Бюджетного кодексу України право на здійснення державних внутрішніх та зовнішніх запозичень належить державі в особі члена Кабінету Міністрів України, відповідального за формування та реалізацію державної фінансової і бюджетної політики, або особи, яка виконує його обов'язки (далі – Міністр фінансів України) за дорученням Кабінету Міністрів України. Верховна Рада Автономної Республіки Крим та міські ради мають право здійснювати місцеві внутрішні запозичення. Місцеві зовнішні запозичення можуть здійснювати лише Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Київська, Севастопольська міські ради, міські ради міст обласного значення. При цьому місцеві зовнішні запозичення шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій можуть здійснювати всі міські ради [10]. Бюджетний Кодекс сам по собі був не в змозі врегулювати питання, як саме має відбуватися процедура муніципальних запозичень. Тому сучасна нормативно-правова база для випуску муніципальних облігацій була доповнена двома нормативними документами, а саме, Положенням про порядок здійснення емісії облігацій внутрішніх місцевих позик та їх обігу [11] національної комісії з цінних паперів та фондового ринку та Порядком здійснення місцевих запозичень, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України [12]. Ці нормативні документи врегулювали деякі питання випуску та обслуговування муніципальних запозичень [13, с. 323–324]. На сьогодні існує ряд проблем, таких як недостатня ліквідність і привабливість муніципальних облігацій порівняно з іншими борговими інструментами фондового ринку, законодавчі обмеження щодо розвитку як зовнішніх, так і внутрішніх муніципальних запозичень, низь-

кий рівень довіри інвесторів до держави через нестабільність економічної та політичної ситуації. Як зазначає М.М. Вертіль для підвищення ефективності вирішення житлової проблеми існує необхідність в інших механізмах, тому окрім муніципальних облігацій можуть бути більш успішно запроваджені муніципальні житлові облігації, які являють собою цінні папери, які випускаються місцевими органами влади з метою акумулювання коштів на житлове будівництво. Кожна облігація дає власнику право на володіння фіксованою кількістю загальної площі в споруджуваних будинках [14, с. 293–296]. Тому, вважаю, що усунення перешкод у законодавстві, розробка більш детального механізму гарантування прав кредиторів, розвиток фондового ринку та залучення до активної участі фізичних осіб дасть приток інвестицій до економіки регіону.

Також особливу увагу гарантії забезпечення конституційного права відіграють банки.

Використання різноманітних моделей іпотечного житлового кредитування дозволить вирішити ряд соціально-економічних проблем держав, що розвиваються, задовольнити запит населення на житло, розвинути інвестиційну активність банків, а також це буде сприяти підвищенню доступності житла для населення.

Доступність іпотеки зводиться до трьох ключових моментів: строку видачі кредиту, розміру першого внеску, величини процентної ставки, точніше, вона зводиться до співвідношення ціни квартири і заробітної плати, ставок кредитів і їх строків. При оцінці рівня розвитку ринку іпотечного кредитування його об'єм співвідносять з ВВП. Від зарубіжних країн ми відрізняємося за процентною ставкою та строком кредитування. Для порівняння: середня ставка в зарубіжних країнах коливається від 4 до 6 %, в Україні вона становить 20–24% [15, с. 363]. Відповідно до Концепції створення національної системи іпотечного кредитування [16] такі проблеми, як високі відсоткові ставки за іпотечними кредитами і повільна динаміка їх зменшення; істотні кредитні, відсоткові та валютні ризики іпотечних кредиторів та відсутність ефективних механізмів забезпечення збереження реальної вартості кредитних ресурсів, у тому числі відсутність механізму плаваючої відсоткової ставки тощо. У зв'язку з прийняттям постанови Кабінету Міністрів України від 25.04.2012 № 343 «Про затвердження Порядку здешевлення вартості іпотечних кредитів для забезпечення доступним житлом громадян, які потребують поліпшення житлових умов та відповідають ще ряду вимог, процентна ставка була зменшена до 16%. На нашу думку, дане питання потребує подальшого розвитку та вдосконалення.

Великого розвитку набула ідея будівельних ощадних кас. У Російській Федерації з метою забезпечення системи будівельних накопичень, з метою формування пропозиції доступного житла розглядається проект Федерального закону «О строительно-сберегательных кассах». У проекті закону визначено механізм фінансування доступного житла:





вкладник будівельної ощадної каси (БОК) заключає договір з БОК про накопичення внеску в розмірі 30–50% за певний термін із наступним одержанням кредиту в об'ємі вартості квартири терміном на 7–15 років, процентні ставки при цьому відносно низькі. Одночасно системі будівельних заощаджень надається державна підтримка у формі премій, що нараховуються на суми внесків у розмірі 20% від щорічного приросту внеску [18, с. 28–30].

На думку В.О. Онисенко, Т.М. Завори вирішенням проблеми доступності житла слугуватиме забезпечення доступності кредитів шляхом запровадження системи житлових будівельних заощаджень, які накопичуються для початкового внеску впродовж певного періоду на спеціальних банківських житлових депозитних рахунках. Механізми житлового кредитування, що ґрунтуються на системі накопичувальних житлових заощаджень населення, реалізуються в країнах ЄС, а також у Російській Федерації, Республіці Казахстан [19, с. 185].

Для функціонування системи будівельних заощаджень характерні дві фази. Перша – накопичення особистих коштів учасників. Після досягнення задалегідь обумовленого обсягу коштів учасник дістає право на кредит, у момент видачі кредиту виплачуються й накопичені кошти. Друга фаза кредитування, протягом якої учасник повертає отриманий кредит [20, с. 32–34].

Житлові нагромадження через систему будівельних ощадних кас забезпечують прихід на іпотечний ринок середнього та низького сегментів середнього класу, які зараз практично не можуть отримати іпотечний кредит в Україні. Саме тому система будівельних ощадних кас націлена на значно більш широкі прошарки населення, ніж класичний іпотечний кредит. Крім того, система будошадкас дозволяє відносно швидко накопичити первісний внесок для подальшої співпраці з іпотечним банком. Необхідно особливо підкреслити, що БОК – не конкуренти іпотечним банкам. Вони можуть ефективно доповнювати один одного [21, с. 286].

**Висновки.** Виходячи з вищенаведеного, необхідно зазначити, по-перше, що гарантії державної влади та місцевого самоврядування взаємопов'язані та взаємодоповнюючі. Наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями у сфері забезпечення права на житло підсилює їх взаємодію. По-друге, необхідно запроваджувати нові інститути, які доповнять систему недержавних установ, такі як іпотечні банки, будівельні ощадні банки або будівельні ощадні каси, застосування яких широко та вдало застосовується в світі.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1. – 15 с. – Ст. 2 598.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 24 квітня 1997 р. // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

3. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15.07.1997 № 452/97-ВР // Відомості Верховної Ради, 1997. – № 38. – Ст. 249.

4. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства / Л.А. Велихов. – Обнинск: Институт муниципального управления, 1995. – 216 с.

5. Дробуш І.В. Розмежування функцій органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади [Текст] / І.В. Дробуш // Право України : Юридичний журнал. – 2001. – № 10. – С. 20–24.

6. Борденюк В.І. Деякі проблеми законодавчого визначення повноважень місцевого самоврядування в Україні // Ідеологія державотворення в Україні: історія і сучасність: Матеріали наук.-практ. конф., 22–23 листоп. 1996р. – К., 1997. – С. 322–325.

7. Фадеев В.И. Конституционные основы правового регулирования предметов ведения местного самоуправления / В.И. Фадеев // Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики. – М, 2008. – С. 236–237.

8. Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов. / К.Ф. Шеремет. – И.: Изд-во Моск. ун-та., 1968. – 168 с.

9. Гриджук Д.М. Організація емісії облігацій місцевої позики. Погляд лід-менеджера / Д.М. Гриджук // Вісник Національного банку України. – 2005. – № 2. – С. 23–25.

10. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року № 2542–III станом на 20.09.2015 // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37–38. – Ст. 189.

11. Про затвердження Положення про порядок здійснення емісії облігацій внутрішніх місцевих позик та їх обігу: рішення національної комісії з цінних паперів та фондового ринку 29.04.2014 № 578 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 46. – 24 с. – Ст. 1 216.

12. Про затвердження Порядку здійснення місцевих позичень: постановою Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 № 110 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 12. – 41 с. – Ст. 512.

13. Штерн Г.Ю., Карлова О.А., Погосьян К.В. Розвиток муніципальних облігацій в Україні / Г.Ю. Штерн, О.А. Карлова, К.В. Погосьян // Коммунальное хозяйство городов / Харьк. нац. акад. городского хозяйства. / Сер. Экономические науки. – К., 2006. – Вып. 70. – С. 323–327.

14. Вертиль Н.Н. Государственное регулирование рынка жилья в Украине (на примере Донецкой области) / Н.Н. Вертиль // Коммунальное хозяйство городов / Харьк. нац. акад. городского хозяйства. / Сер. Экономические науки. – К., 2006. – Вып. 70. – С. 293–296.

15. Буркун И.Г. Программа молодежного кредитования как фактор устойчивого развития города / И.Г. Буркун // Коммунальное хозяйство городов / Харьк. нац. акад. городского хозяйства. / Сер. Экономические науки. – К., 2006. – Вып. 70. – С. 360–364.

16. Концепція створення національної системи іпотечно-кредитування: схвалено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10 серпня 2004 р. № 559-р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 32. – 114 с. – Ст. 2 169.

17. Про затвердження Порядку здешевлення вартості іпотечних кредитів для забезпечення доступним житлом громадян, які потребують поліпшення житлових умов: постановою Кабінету Міністрів України від 25.04.2012 № 343 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 33. – 36 с.

18. Круглик С.И. Приоритетный национальный проект «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» – стержень государственной жилищной политики / С.И. Круглик // Промышленное и гражданское строительство. – 2006. – № 7. – С. 36–38.

19. Онисенко В.О., Завора Т.М. Формування соціальної житлової політики регіону / В.О. Онисенко, Т.М. Завора // Коммунальное хозяйство городов / Харьк. нац. акад. городского хозяйства. / Сер. Экономические науки. – К., 2006. – Вып. 82. – С. 184–188.

20. Єщенко П.С. Досвід фінансування житлового будівництва у зарубіжних країнах / П.С. Єщенко, Л.П. Чубук // Фінанси України. – 2009. – № 7. – С. 32–34.

21. Ніколаєнко Ю.В. Будівельні ощадні каси як новий інститут фінансування житлового будівництва в Україні / Ю.В. Ніколаєнко // Вісник соціально-економічних досліджень: зб. наук. пр. / голов. ред. М.І. Зверяков; – Одеса, 2010. – Вип. 39. – С. 284–288.