

ЖИТЛО ДЛЯ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ У СИСТЕМІ ЖИТЛОВОГО ФОНДУ СПЕЦІАЛЬНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Г.В. Виногорова

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільного та трудового права
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»¹*

Постановка проблеми. На сьогодні у зв'язку з проведенням антитерористичної операції на сході України та тимчасовою окупацією Криму надзвичайно гостро стоїть питання забезпечення житлом громадян, які були змушені терміново залишити свої домівки і переїхати в інші регіони України. За офіційними даними Міністерства соціальної політики України станом на січень 2015 року органами соціального захисту населення взято на облік приблизно 810 тисяч переселенців з Донбасу та Криму, що становить 550 тисяч сімей [16]. Згідно з оперативною інформацією Державної служби України з надзвичайних ситуацій станом на січень 2015 р. з тимчасово окупованої території та району проведення антитерористичної операції до інших регіонів фактично переселено 630 тис. 94 особи [17]. При цьому держава опинилася неготовою для забезпечення тимчасовим житлом такої кількості громадян.

Ці обставини свідчать про необхідність дослідження системи житлового фонду спеціального призначення як самостійного виду житлового фонду, визначення місця житла для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб в ньому, а також правового регулювання не тільки формування житлового фонду для проживання таких осіб, але й дослідження понятійного апарату, що має застосовуватися в законодавстві у сфері формування і розподілу житла серед внутрішньо переміщених осіб.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблемним питанням вітчизняного житлового права, в тому числі і правовим питанням сучасного стану розвитку житлового фонду України як цілісної системи, його класифікації та реалізації права на житло приділяють увагу такі вчені, як: О.Є. Аврамова, М.К. Галянич, Є.О. Мічурін, С.О. Сліпченко, Т.Д. Суярко, Т.М. Тилик та інші. Окремо слід виділити дослідження Федосєєвої Т.Р., що було присвячене актуальним питанням формування соціального житлового фонду і було тісно

¹ Vinogradova Hanna Valeriivna, candidate of Law, Associate Professor of the Civil and Labour Law in Vadim Getman Kyiv National Economic University, State Higher Educational Institution

пов'язане із питаннями формування і функціонування спеціалізованого житлового фонду [14]¹. Крім того, цим же автором підкреслювалася необхідність поєднати в одному фонді жилі приміщення зі схожим правовим режимом [14, с.10]. Питання співвідношення понять «соціальний житловий фонд», «спеціалізований житловий фонд» досліджувалися також у працях М.К. Галянтича [10, с.115-116]. Проте, питанням реалізації права на житло з фонду спеціального призначення окремим категоріями громадян, місця в системі цього фонду житлових приміщень для тимчасового проживання громадян належна увага в науці не приділялася.

Метою дослідження є постановка проблеми належного нормативно-правового забезпечення формування та надання житла з фонду спеціального (спеціалізованого) призначення внутрішньо переміщених осіб. Завдання дослідження: аналіз сучасного фактичного стану формування житла з фонду спеціального призначення для внутрішньо переміщених осіб, дослідження нормативної бази у сфері формування та розподілу житла серед осіб, які отримали відповідний статус, аналіз вад нормативно-правового регулювання означених відносин та вишукування шляхів їх усунення. В статті розглядатиметься одна з найменш досліджених в науці категорія житла фонду спеціального призначення – житло із фондів для тимчасового проживання.

Основні результати дослідження. В чинному житловому законодавстві, на думку деяких вчених, чітко не проводиться поділ житлового фонду за призначенням [14, с. 10]. Проте, вбачається, що на підставі аналізу норм житлового законодавства, все ж таку класифікацію за критерієм «призначення» здійснити цілком можливо. Традиційно у вітчизняній науці житлового права класифікацію житлового фонду за призначенням проводять наступним чином: 1) житловий фонд загального призначення; 2) житловий фонд спеціального призначення (спеціалізовані житлові приміщення); 3) житловий фонд соціального призначення [10, с. 113]. При цьому в деяких джерелах житловий фонд спеціального призначення розглядається як житло, що надається в користування працівникам підприємств, установ та організацій на підставі відповідного договору, у складі якого виділяються фонд професійного і надзвичайного призначення (службове житло, гуртожитки, будинки маневреного житлового фонду, жилі будинки іншого особливого призначення) [10, с. 114]. Зазначається, що до житлового фонду спеціального призначення належать: службове житло, гуртожитки для проживання самотніх громадян та сімей, будинки (квартири) маневреного житлового фонду [10, с. 114-115], а до жилих приміщень спеціалізованого житлового фонду належать: службові жилі приміщення; житло в гуртожитках; житло в будинках маневреного житлового

¹ Слід звернути увагу, що в різних наукових джерелах використовуються терміни «житловий фонд спеціального призначення», «житловий фонд спеціалізованого призначення», «спеціалізований житловий фонд» для позначення одного правового поняття. Тут і далі при цитуванні використовується термінологія, запропонована авторами першоджерел. В свою чергу, з метою уніфікації правової термінології вбачаємо за доцільне використовувати термін «житловий фонд спеціального призначення».

фонду; жилі приміщення із фонду тимчасового проживання біженців [10, с. 116]. Одночасно підкреслюється, що притулки будуть належати до житлового фонду тільки в разі виникнення надзвичайної ситуації на базі існуючих приміщень, що не тягне після ліквідації стихійного лиха чи іншої екстремальної ситуації зміни статусу цих приміщень [10, с. 114-115].

Федосєєвою Т.Р. зроблено пропозицію про впровадження наступної класифікації житлового фонду за призначенням: 1) житловий фонд загального призначення (житло всіх форм власності, призначене для проживання громадян, за винятком житлового фонду спеціального призначення); 2) житловий фонд спеціального призначення, у складі якого виділятимуться фонд професійного та надзвичайного призначення (службове житло, гуртожитки, будинки маневреного житлового фонду, готелі-притулки та жилі будинки іншого особливого призначення) і фонд соціального призначення (житло для соціально незахищених громадян, які потребують поліпшення умов проживання) [14, с. 6]. У свою чергу, в житловому фонді спеціального призначення автор пропонує виділити наступні фонди: 1) професійного та надзвичайного призначення; 2) соціального призначення. Житловий фонд професійного та надзвичайного призначення складатимуть службове житло, гуртожитки, будинки маневреного житлового фонду, готелі-притулки та житлові будинки іншого особливого призначення. Отже, фонд професійного та надзвичайного призначення передбачено для тимчасового проживання громадян. Надання житла у ньому проводитиметься за різних підстав: у зв'язку з трудовими відносинами чи навчанням; у зв'язку з надзвичайними чи екстремальними ситуаціями, внаслідок яких особи залишились без житла взагалі тощо [14, с. 10]. Вбачається, що з огляду на різне призначення цих фондів (адже, соціальне житло надається громадянам, які потребують соціального захисту), досить розгалужену структуру фонду соціального призначення (про що можна зробити висновок виходячи із аналізу Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» [2]) та фонду спеціального призначення, різний правовий режим цих видів житлового фонду, доцільно розглядати соціальний житловий фонд та спеціалізований житловий фонд як окремі самостійні види.

Звернемося до питання змісту такого підвиду житлового фонду спеціального призначення, як фонди житла для тимчасового проживання. В Житловому кодексі УРСР питанням користування жилими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання присвячена глава 4-1, яка носить назву «Користування жилими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання» [1]. Виходячи із змісту цієї глави, жилі приміщення з фондів житла для тимчасового проживання надаються умовно трьом категоріям громадян: які втратили своє житло внаслідок звернення стягнення на жилі приміщення, що були придбані ними за рахунок кредиту (позики) банку чи іншої особи, повернення якого забезпечене іпотекою відповідного приміщення; біженцям, які набули цього статусу відповідно до Закону України «Про біженців»; громадянам, які вимушені залишити жиле приміщення внаслідок

його аварійного стану, стихійного лиха або з інших підстав, які загрожують стану та безпеці відповідного приміщення.

Так, згідно ч.3 ст.132-1 Житлового кодексу УРСР жилі приміщення з фондів житла для тимчасового проживання надаються біженцям та громадянам, які вимушені залишити жиле приміщення внаслідок його аварійного стану, стихійного лиха або з інших підстав, які загрожують стану та безпеці відповідного жилого приміщення, у порядку, встановленому законом. В цій же статті зазначено, що жилі приміщення з фондів житла для тимчасового проживання відносяться до спеціалізованих жилих приміщень, які повинні відповідати санітарним та технічним вимогам. Як зазначали автори одного з науково-практичних коментарів до Житлового кодексу УРСР, глава 4-1 у тексті Кодексу з'явилася у зв'язку з прийняттям Закону України «Про іпотеку» від 05 червня 2003 р. При цьому, надання жилих приміщень із фондів для тимчасового проживання має забезпечити громадян тимчасовим житлом у різних кризових ситуаціях [13, с. 315]. Виникає справедливе питання: про які саме кризові ситуації йдеться. Адже, за формальними ознаками, особі може бути відмовлено в наданні житла в користування з фонду житла для тимчасового проживання на підставі ст.ст. 132-1 ЖК УРСР, якщо її статус не має ознак, чітко визначених законом. Таким чином, ч. 3 ст.132-1 не містить вичерпного переліку категорій громадян, яким може бути надане житло з фондів житла для тимчасового проживання та вичерпного переліку підстав для надання такого житла.

В свою чергу, власне, порядок формування фондів житла для тимчасового проживання, що затверджений Постановою Кабінету міністрів України від 31 березня 2004 р. № 422 визначає умови формування фондів житла для тимчасового проживання громадян, які не мали або втратили житло внаслідок звернення стягнення на жилі приміщення, які були придбані ними за рахунок кредиту (позики) банку або іншої особи, повернення якого забезпечено іпотекою відповідного приміщення, а також біженців і громадян, які змушені залишити жиле приміщення внаслідок його аварійного стану, стихійного лиха або з інших підстав, які загрожують стану й безпеці відповідного жилого приміщення [6]. На регіональному рівні виконавчими органами місцевого самоврядування приймаються рішення про створення фонду житла для тимчасового проживання. Таким, наприклад, є рішення виконавчого комітету Одеської міської ради № 207 від 19 березня 2009 р. «Про створення фонду житла для тимчасового проживання» [13, с. 317]. Ще одним прикладом можна навести рішення виконавчого комітету Житомирської міської ради від 03 липня 2007 р. № 487 «Про формування та використання фонду житла для тимчасового проживання громадян» [7], яким визначено, що формування фонду житла для тимчасового проживання громадян проводиться шляхом будівництва нового житла, реконструкції існуючих житлових будинків та гуртожитків, переобладнання нежитлових будинків у житлові, передачі житла у комунальну власність та придбання житла а також віднесено до фонду житла для тимчасового проживання певні будинки і квартири згідно з переліком, а також рішення виконавчого комітету Житомирської міської ради від 23 липня

2007 р. № 537 «Про формування фонду житла для тимчасового проживання громадян», яким включено до фонду житла для тимчасового проживання громадян квартири (кімнати) в будинках маневрового переселенського житлового фонду [8].

Щодо сучасного стану формування фонду житла для тимчасового проживання слід зауважити наступне. Яскравим прикладом того, що на сьогодні фонд житла для тимчасового проживання як самостійна складова житлового фонду спеціального призначення, не сформований, є розпорядження Волинської обласної державної адміністрації «Про використання коштів резервного фонду державного бюджету для забезпечення часткової оплати вартості тимчасового проживання громадян», виділених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. №1068-р [9], яким, зокрема, передбачено розміщення громадян, які переміщуються з тимчасово окупованої території та району проведення антитерористичної операції, у санаторно-курортних і оздоровчих закладах, закладах та установах соціального захисту населення, а також гуртожитках та готелях. Отже, регулювання порядку виділення житла в користування осіб, тимчасово переміщених з тимчасово окупованої території та району проведення антитерористичної операції носить на сьогодні фрагментарний та хаотичний характер.

Нещодавно Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [4]. Категорію громадян, яка має назву «внутрішньо переміщені особи», в нашій державі у 2014 р. було зафіксовано вперше. Внутрішньо переміщеною особою згідно ч. 1 ст. 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» є громадянин України, який постійно проживає в Україні, якого змусили або який самостійно покинув своє місце проживання в результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру [4].

Згідно ч. 1 ст. 9 Закону внутрішньо переміщена особа має право на забезпечення органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами приватного права можливості безоплатного тимчасового проживання (за умови оплати особою вартості комунальних послуг) протягом шести місяців з моменту взяття на облік внутрішньо переміщеної особи. Згідно ч. 9 ст. 11 цього ж Закону органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень надають у тимчасове безоплатне користування внутрішньо переміщеним особам з комунальної власності житлові приміщення, придатні для проживання.

Виходячи із законодавчих норм, житло для тимчасового проживання біженців та внутрішньо переміщених осіб відноситься до житлового фонду спеціального призначення. Жилі приміщення з фондів житла для тимчасового проживання відносяться до спеціалізованих жилих приміщень.

Слід зауважити, що в українському радянському законодавстві зустрічався також термін «переселенці». Так, Постановою Ради міністрів УРСР від 30 серпня 1973 р. № 400 «Про пільги по переселенню»

встановлювалися правові засади підтримки сімей переселенців, які переселялися в радгоспи та колгоспи [5].

В свою чергу, поняття «біженець», «особа, яка потребує додаткового захисту», «особа, яка потребує тимчасового захисту» визначені в ст.1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08 липня 2011 р. [3]. Слід зауважити, що обидві категорії осіб (біженці та внутрішньо переміщені особи) змушені залишати місця свого постійного проживання з одних і тих же підстав. Проте, біженцями називають осіб, які перетинають міжнародний кордон і шукають притулок в іншій країні, а внутрішньо переміщені особи залишаються на території своїх держав.

Висновки. На підставі викладеного можна зробити наступні висновки. Житловий фонд спеціального призначення, як самостійний вид житлового фонду України, до складу якого на сьогодні, виходячи із норм чинного законодавства, належать службові жилі приміщення, житло в гуртожитках, житло в будинках маневреного житлового фонду та житло із фонду тимчасового проживання громадян, які не мають або втратили постійне місце проживання, заслуговує на окреме наукове дослідження. Необхідним є більш чітке структурування цього фонду, приділення належної уваги в його складі фондам житла для тимчасового проживання. Так, однією із складових елементів цього досить об'ємного поняття є жилі приміщення з фонду житла для тимчасового проживання. В даний час саме цей фонд має бути об'єктом уваги як з боку законодавців, так і з боку науковців. Вбачається за доцільне до складу фонду житла для тимчасового проживання як житлового фонду спеціального призначення, відносити: житло для громадян, які втратили житло внаслідок звернення стягнення на жилі приміщення, що були придбані ними за рахунок кредиту (позики) банку чи іншої особи, повернення якого забезпечене іпотекою; житло для біженців; житло для осіб, які потребують додаткового захисту; житло для осіб, що потребують тимчасового захисту; житло для внутрішньо переміщених осіб; житло для громадян, які вимушені залишити жиле приміщення внаслідок його аварійного стану, стихійного лиха.

Нові соціально-економічні та політичні умови вимагають формування цілісної нормативно-правової бази, яка б належним чином забезпечувала можливість захисту конституційних прав громадян України, і в тому числі – права на житло. Конституційні гарантії права на житло, передбачені Конституцією України та розвинені в Житловому кодексі УРСР 1983 р., мають не тільки віднайти реалізацію в спеціальних законах, оперативно прийнятих в цей непростий для держави час, але й віднайти своє місце у відповідній главі цього Кодексу, де передбачене отримання права на користування жилими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання. В свою чергу, глава 4-1 Житлового кодексу УРСР на сьогодні містить певною мірою декларативний характер, зважаючи на розмитість положень щодо правових підстав надання житла з фондів для тимчасового проживання та нечіткого переліку категорій осіб, яким таке житло може бути надане. В цілому, про недосконалість норм Житлового кодексу УРСР 1983 р. та його невідповідність сучасним українським реаліям неодноразово висловлювалися вітчизняні

науковці [11]. Проте, перспективи прийняття нового Житлового кодексу наразі здаються досить примарними. Через ці обставини вбачається за доцільне зосередитись на тих нормах Житлового кодексу 1983 р., які можливо привести у відповідність до нових обставин. Так, зокрема, потребує у зв'язку з прийняттям Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII, а також у зв'язку із дією Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08 липня 2011 р. доопрацювання і внесення відповідних змін глава 4-1 Кодексу «Користування жилими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання». Вбачається доцільним передбачити у цій главі чіткий розгорнутий перелік категорій осіб, які мають право отримання жилих приміщень з фондів житла для тимчасового проживання, включивши до нього внутрішньо переміщених осіб, осіб, що потребують додаткового захисту, осіб, що потребують тимчасового захисту. Таким чином, житлове законодавство буде приведене у відповідність до законодавства про біженців, осіб, що потребують додаткового або тимчасового захисту, та законодавства про внутрішньо переміщених осіб.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Житловий кодекс УРСР: прийнято 30 червня 1983 року// Відомості Верховної Ради УРСР. – 1983. – № 28. – Ст. 573.

2. Про житловий фонд соціального призначення: Закон України від 12 січня 2006 року № 3334-IV// Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 19-20. – Ст. 159.

3. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08 липня 2011 року//Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 16. – Ст. 146.

4. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII // Урядовий кур'єр від 03 грудня 2014 року № 225.

5. Про пільги по переселенню: Постанова Ради міністрів УРСР від 30 серпня 1973 року № 400 [Електронний ресурс]//Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>

6. Про затвердження Порядку формування фондів житла для тимчасового проживання та Порядку надання і користування житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання: постанова Кабінету міністрів України від 31 березня 2004 року № 422// Урядовий кур'єр від 21 квітня 2004 року № 75.

7. Про формування та використання фонду житла для тимчасового проживання громадян: рішення виконавчого комітету Житомирської міської ради від 03 липня 2007 року № 487 [Електронний ресурс]//Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>

8. Про формування фонду житла для тимчасового проживання громадян: рішення виконавчого комітету Житомирської міської ради від 23 липня 2008 року № 537 [Електронний ресурс]//Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>

9. Про використання коштів резервного фонду державного бюджету для забезпечення часткової оплати вартості тимчасового проживання громадян, виділе-

них розпорядженням Кабінету міністрів України від 16 жовтня 2014 року № 1068-р: розпорядження Волинської обласної державної адміністрації від 17 листопада 2014 року № 482 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>

10. *Галянтич М.К.* Житлове право України: Навч. посібник. – К.: ЮрінкомІнтер, 2008. – 528 с. Galyantich M.K. Jitlove pravo Ukrainy: navch.posib. – К.: UrinkomInter, 2008. – 528 s.

11. *Галянтич М.* Методологія житлового права: сучасний стан та шляхи розвитку // Право України. – 2009. – № 9. – С. 95-100.

12. *Галянтич М.К.* Правові питання користування житлом. – К.: НДІ приватного права та підприємництва, 2006. – 44 с.

13. Житловий кодекс України: науково-практичний коментар / За заг. ред. д.ю.н., професора Є.О.Харитоновна; к.ю.н., доцента Н.Ю. Голубевої. – Х.: «Одіссей». – 2010. – 480 с.

14. *Федосєєва Т.Р.* Право громадян на житло у фонді соціального призначення: автореф. дис. канд. ... юрид. наук: 12.00.03 – Х., 2003. – 22 с.

15. *Федосєєва Т.Р.* Процес формування та діяльності житлового фонду соціального призначення: окремі питання правового регулювання // Право України. – 2006. – № 2. – С. 92-96.

16. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://Mlsp.gov.ua/labor/control/uk/publish/article?art_id=170783&cat_id=107177.

17. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://Mns.gov.ua/news/34232html>.

Виноградова Г.В. Житло для внутрішньо переміщених осіб у системі житлового фонду спеціального приміщення

У статті досліджено актуальні питання нормативно-правового регулювання функціонування житлового фонду спеціального призначення в цілому та його складового елементу – житлового фонду для тимчасового проживання громадян, зокрема. Проаналізовано нове законодавство в частині забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб та акцентована увага на необхідності внесення змін до житлового законодавства.

Ключові слова: право на житло, житловий фонд спеціального призначення, житло для тимчасового проживання, житло для біженців, житло для внутрішньо переміщених осіб.

Виноградова Г.В. Жилье для внутренне перемещенных лиц в системе жилищного фонда специального помещения

В статье исследованы актуальные вопросы нормативно-правового регулирования функционирования жилищного фонда специального назначения в целом и его составляющих элемента - жилого фонда для временного проживания граждан, в частности. Проанализировано новое законодательство в части обеспечения жильем внутренне перемещенных лиц и акцентировано внимание на необходимости внесения изменений в жилищное законодательство.

Ключевые слова: право на жилье, жилой фонд специального назначения, жилье для временного проживания, жилье для беженцев, жилье для внутренне перемещенных лиц.

Vinogradov G. Housing for internally displaced persons in the special housing facilities

Investigational pressing questions legal adjusting of functioning of housing fund of the special setting on the whole and its element – habitation is specialized for temporal dwelling. A new legislation is analysed in part of housing of the inwardly moved persons. The accented attention is on the necessity of making alteration to the housing legislation.

Key words: *right on habitation, housing fund of the special setting, habitation is specialized for temporal dwelling, habitation for refugees, habitation for the inwardly moved persons.*

Стаття надійшла до редакції 15.12.2014.